

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES CAISSES D'ASSURANCE
DE LA LOI DES
RETRAITES OUVRIÈRES
ET PAYSANNES
(ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 14 Décembre 1912, à 1 h. 1/2 du soir

PAR

A. LETARQUILLY

RÉDACTEUR AU MINISTÈRE DES FINANCES

Président : M. JAY, professeur

Suffragants : { MM. FAURE, professeur
PERCEROU, professeur



PARIS (5^e)

M. GIARD & É. BRIÈRE

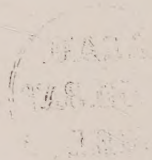
LIBRAIRES-ÉDITEURS

46, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1912

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.



UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES CAISSES D'ASSURANCE
DE LA LOI DES
RETRAITES OUVRIÈRES
ET PAYSANNES
(ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 14 Décembre 1912, à 1 h. 1/2 du soir

PAR

A. LETAROUILLY

RÉDACTEUR AU MINISTÈRE DES FINANCES



Président : M. JAY, *professeur*

Suffragants : { MM. FAURE, *professeur*
PERCEROU, *professeur*



PARIS (5^e)

M. GIARD & É. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1912



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Le problème des retraites ouvrières, ou, plus généralement, de l'assurance des ouvriers contre l'invalidité et la vieillesse, n'a reçu une solution en France qu'en 1910. Il n'en faudrait toutefois pas conclure que la question date d'hier ; « elle fut posée pour la première fois en 1879, au Parlement, par MM. Martin Nadaud, Charles Floquet, etc. etc., simplement sous la forme d'un projet de résolution invitant la Chambre à nommer une Commission chargée de préparer un « projet de loi relatif à la création d'une caisse de retraites en faveur des vieux ouvriers de l'industrie et de l'agriculture » ; jusqu'en 1889 ces intentions restèrent dans un très grand vague ; la question n'était pas mûre.... L'exposition de l'Economie sociale à l'Exposition universelle de 1889 et les Congrès qui s'y rattachèrent vinrent donner une vive impulsion aux idées de préservation sociale » (1).

Aussi les propositions de loi se firent par la suite nom-

(1) P. Guieysse, *Rapport au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales, Ch. des députés*, 1900, n° 1502, p. 4.

breuses (1) et, le 6 juin 1891, M. Constans, ministre de l'Intérieur, déposait au nom du gouvernement un projet de loi concernant la création d'une « Caisse nationale des retraites ouvrières ». Ces propositions firent l'objet d'un rapport de M. Guieysse au nom de la Commission du Travail et d'une proposition de loi ainsi caractérisée : « Inscription facultative des travailleurs à la Caisse des retraites, versements facultatifs des ouvriers, répartition entre tous les employeurs d'une contribution égale au total des versements ouvriers, subvention égale de l'Etat, capitalisation des fonds provenant des versements répartis dans des caisses régionales » (2).

Ce rapport ne put être discuté en temps utile ; son auteur en fit une proposition de loi qu'il déposa sur le bureau de la Chambre le 23 novembre 1893. M. Audiffred, au nom de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales, fut chargé de la rapporter ainsi que quelques autres (3). Ses conclusions générales étaient les suivantes : « Inscription facultative des ouvriers à la caisse des retraites, versement de 4 0/0 sur le salaire opéré par le patron dont moitié fournie par une retenue sur le salaire, majoration par l'Etat des pensions inférieures à 360 francs, capitalisation des fonds provenant des versements opérés à la Caisse nationale des retraites (4). »

(1) Elles étaient au nombre de 10 en 1893. V. *Rapp. Guieysse, Ch. des députés*, 1893, n° 2576, p. 7.

(2) P. Guieysse, *R. Ch. députés*, 1900, n° 1502, p. 5.

(3) V. Audiffred, *R. Ch. députés*, 1896, n° 2185, p. 1.

(4) P. Guieysse, *R. Ch. députés*, 1900, n. 1502, p. 5.

Ces conclusions ne purent être discutées.

Cependant, les partisans de l'assurance ouvrière contre la vieillesse ne désarmaient pas ; de 1896 à 1900, huit propositions et un projet de loi, présenté par M. Marvejouls, ministre du Commerce, étaient déposés sur le bureau de la Chambre (1).

Certains de ces textes sont nouveaux. On y voit, en effet, apparaître le principe de l'obligation (proposition Gervais, projet du gouvernement, projet Escuyer) (2).

M. Guieysse rédigea un nouveau rapport où il concluait à la création de caisses régionales (3), à l'obligation des versements, au système de la capitalisation, à l'égalité des contributions ouvrières et patronales, à une majoration par l'Etat suffisante pour assurer une retraite minimum de 360 francs à 65 ans.

La discussion de la proposition de la Commission s'ouvrit à la Chambre des députés le 4 juin 1901, et les questions de principe y furent largement discutées ; mais elle fut interrompue au bout de 16 séances ; en effet, malgré l'opposition des Gauches, M. de Gaillard-Bancel fit voter, le 2 juillet, une résolution ainsi conçue : « Le gouvernement est invité à consulter les associations professionnelles, patronales et ouvrières, industrielles, commerciales et agricoles légalement constituées et les chambres de com-

(1) V. P. Guieysse, *R. Ch. députés*, 1900, n. 1502, p. 7.

(2) L'art. 4 du projet Escuyer est ainsi conçu : « L'inscription à la Caisse nationale de prévoyance est obligatoire pour les travailleurs. » V. *Rapp. Guieysse*, 1900, p. 165.

(3) Les caisses autonomes étaient maintenues.

merce sur le projet de loi relatif aux retraites ouvrières. » (*J. O.* du 3 juillet 1901, p. 1752).

L'enquête fut ouverte dès le 9 juillet, mais, « la consultation plébiscitaire demandée aux travailleurs portait sur un trop grand nombre de points pour pouvoir donner des résultats précis et servir à l'établissement d'un projet de loi ».

On y constata, toutefois, que les avis étaient en grande majorité (89 0/0) hostiles à l'ensemble du projet et à ses principes essentiels (obligation, capitalisation, égalité des contributions patronales et ouvrières, pourcentage).

Malgré une défaveur aussi manifeste à l'égard de sa proposition, la Commission ne crut pas devoir abandonner certains principes considérés comme essentiels, tels l'obligation et la capitalisation ; elle se contenta d'y introduire quelques modifications et le 31 janvier 1902 M. Guieysse déposait un nouveau texte sur le bureau de la Chambre.

Mais, il en fut de celui-ci comme des précédents ; la fin de la 7^e législature vint le frapper de caducité.

Ces insuccès répétés, loin de lasser le zèle des parlementaires partisans de la prévoyance, suscitaient de nouvelles propositions (1).

La Chambre, d'autre part, manifestait son désir de voir résoudre le plus promptement possible la question des retraites ouvrières, en adoptant, le 17 mars 1904, un projet de résolution de M. Lasies « invitant le gouverne-

(1) En 1904 il y en avait 12. V. l'énumération et l'analyse dans le *Rapport Guieysse, Ch. députés, 1904, n° 2083, p. 4 et 5.*

ment à prendre les mesures nécessaires pour que le projet de loi sur les retraites ouvrières puisse être mis en discussion au cours de la session ordinaire ».

A la date du 22 novembre 1904, M. Guieysse déposait un troisième rapport (1). Ses conclusions étaient les suivantes (2) : Assujettissement à la loi, de tous les salariés et en outre de diverses autres catégories d'individus ; Obligation ; Capitalisation ; Egalité des versements ouvriers patronaux ; Pourcentage sauf pour les ouvriers de l'agriculture ; Age de la retraite à 60 ans ; Multiplicité des caisses.

La discussion commencée le 5 juillet 1905 se poursuivit jusqu'au 24 février 1906, date à laquelle l'ensemble de la proposition fut adopté par 501 voix contre 5.

Par suite de nombreux amendements adoptés au cours des débats, le texte différait d'ailleurs notablement de celui auquel s'était rallié la Commission de la Chambre (3).

Le Sénat fut saisi du projet le 6 mars et élut le 27 du même mois une commission spéciale de 18 membres à l'effet de l'examiner.

« Reconnaissant qu'il lui était impossible de formuler un avis sans avoir sous les yeux les éléments précis d'appréciation » (4) la Commission demanda au Gouvernement par lettre du 14 juin 1909 de lui faire parvenir des renseigne-

(1) *Ch. des députés*, 1904, Annexe 2083.

(2) Nous n'entrerons pas dans le détail des textes qui suivront. Ils feront l'objet d'une étude plus approfondie au cours de l'examen des diverses questions de principe.

(3) *V. Documents parlementaires, Sénat*, 1906, n° 69.

(4) *Rapport Cuvinot, Sénat*, 1909, n° 104, p. 19.

ments sur un certain nombre de points ; en même temps elle commençait une enquête analogue à celle de 1901, qui démontrait l'hostilité des intéressés pour l'obligation et la capitalisation (1).

Cependant, le 27 janvier 1908, le Gouvernement donnait les renseignements qui lui avaient été demandés et présentait certaines observations.

La Commission se mettait dès lors à l'œuvre sans désemparer et adoptait le 9 février un texte sensiblement différent de celui du projet de la Chambre (2). L'âge normal d'entrée en jouissance de la pension était reporté de 60 à 65 ans. Au prélèvement proportionnel au salaire était substituée une cotisation uniforme pour tous les assujettis comme pour les employeurs. L'exemption du versement pour les salaires inférieurs à 1 fr. 50 disparaissait ainsi que la garantie d'une retraite minimum de 360 francs. La capitalisation n'était maintenue que pour les versements ouvriers, etc. etc. (3).

Le 4 novembre 1909, le Sénat commença la discussion du projet. Ce dernier, devait, à nouveau, subir des retouches nombreuses et importantes. La Haute Assemblée entendit en effet le 11 novembre un grand discours de M. Viviani, où le ministre du Travail posait les bases d'un système notablement différent de celui de la Commission. Malgré l'opposition de cette dernière, le nouveau texte

(1) *Rapport Cuvinot, Sénat*, 1909, p. 36 et 37.

(2) *Rapport Cuvinot*, 1^{re} part., 1909, n° 104, p. 111.

(3) *Rapport Cuvinot*, p. 79 et s.

relié la majorité du Sénat et c'est ainsi que les versements patronaux et ouvriers furent fixés à 9 francs par an et le montant de l'allocation annuelle et viagère de l'Etat arrêté à 60 francs.

La seconde délibération du Sénat prit fin le 22 mars 1910. Transmis à la Chambre le 24, le projet du Sénat fut adopté sans modification le 31 mars 1910 et devint la loi du 5 avril 1910 (1).

*
* * *

Malgré les renseignements précieux qu'il pouvait puiser dans l'expérience des nations étrangères (2), le Parlement français a donc mis près de 20 ans à résoudre le problème des retraites ouvrières. La nécessité d'une solution n'était cependant pas contestée. L'opinion publique était unanime à en proclamer l'urgence. Un grand industriel français, M. Dollfus, n'avait-il pas écrit depuis longtemps : « Il m'est aussi difficile d'admettre l'existence d'un éta-

(1) Certaines critiques formulées à l'encontre de cette loi ont amené le gouvernement à déposer un projet de loi modificatif qui a été incorporé dans la loi de finances du 27 février 1912. Nous verrons par la suite qu'elle a surtout eu pour effet d'abaisser l'âge normal de la retraite à 60 ans et de porter l'allocation viagère de l'Etat à 100 francs.

Un nouveau projet modificatif et concernant la simplification du fonctionnement de la loi est actuellement déposé sur le bureau de la Chambre.

(2) Voir l'étude de la législation étrangère sur les retraites ouvrières dans le *Rapport* de M. Cuvinot, 3^e part., *Sénat*, 1909, n^o 104.

blissement manufacturier sans caisse de retraites..... qu'il me serait impossible par exemple de concevoir le grand commerce extérieur sans l'assurance maritime ou toute grande exploitation industrielle sans l'assurance contre le feu » (1). De son côté, M. Guieysse déclarait en 1893 : « Il est attristant de penser que dans une société parvenue, comme la nôtre, à un haut degré de civilisation, des hommes qui ont, toute leur vie, travaillé, peuvent être dénués pendant leurs vieux jours des ressources indispensables à leur existence (2). », et il ajoutait dans son rapport de 1900 « assurer la sécurité du travailleur pendant son âge mur, lui garantir un avenir honorable pendant sa vieillesse, sont des problèmes qu'une démocratie reposant sur le suffrage universel ne devrait plus avoir à se poser. La solution rapide de ces questions s'impose aux moins clairvoyants comme une nécessité inéluctable d'autant que la France, le pays où les questions sociales ont été le plus anciennement soulevées, est plus en retard sur les améliorations pratiques promptement applicables à une situation douloureuse et pleine de dangers pour la société ». La multiplicité des propositions de loi sur cette matière venait d'ailleurs corroborer ces idées (3).

(1) Citation rapportée par M. Audiffred, *Rapport 1896, Ch. des députés*, p. 23.

(2) *Rapp. Ch. des députés*, 1893.

(3) M. Guieysse constatait en 1904 dans son rapport que pendant les trois dernières législatures il y avait eu trente-quatre propositions de loi dont deux projets du gouvernement sur les retraites ouvrières. La législature 1902-1906 en comptait 12.

Cette longue gestation n'a pourtant rien qui puisse nous étonner ; car « si les auteurs des propositions étaient unanimes à affirmer l'obligation pour les pouvoirs publics d'organiser les institutions et d'encourager les œuvres d'assurance et de prévoyance il y avait de profonds désaccords entre eux sur les bases de l'organisation, sur l'étendue et la forme des encouragements et sur les dispositions à appliquer » (1).

Ils ne pouvaient donc arriver à un résultat pratique qu'en appliquant le conseil plein de sagesse du savant économiste Luzzati « écarter toute exclusion systématique, prendre le bien où on le trouve et se persuader que les misères humaines sont si complexes qu'il faut les secourir par tous les moyens dont on dispose ».

Il est juste d'ailleurs de reconnaître qu'au cours des débats qui ont précédé le vote de la loi des retraites, les questions de principe ont été discutées avec une ampleur, une compétence et une sincérité remarquables.

* * *

L'organisation d'une assurance-retraite au profit de la classe ouvrière met le législateur en présence de divers systèmes reposant sur des principes bien différents et entre lesquels il lui faut choisir. L'assurance sera-t-elle faculta-

(1) Cuvinot, *Rapport*, p. 2, *Sénat*, 1909, n° 104

tive ou obligatoire ? Dans cette seconde hypothèse, quels seront les assujettis ? Qui participera aux charges qu'elle entraîne et dans quelle mesure ? Les versements effectués seront-ils capitalisés ? adoptera-t-on au contraire le principe de la répartition ? etc. etc.

C'est l'un de ces principes qui fera l'objet de notre étude, à savoir : *l'organisation et le fonctionnement des organismes assureurs.*

Après avoir envisagé sommairement dans un chapitre préliminaire les principales solutions qui peuvent être proposées sur la *nature et le nombre des caisses*, nous aborderons la législation positive française en étudiant dans une première partie leur *organisation administrative* et dans une seconde leur *organisation financière*.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

NOTIONS GÉNÉRALES SUR L'ORGANISATION DES ORGANISMES ASSUREURS DANS UNE ASSURANCE RETRAITE POUR LA CLASSE OUVRIÈRE. — LA QUESTION DEVANT LES FAITS. — LE SYSTÈME DE LA LOI FRANÇAISE.

Dans un système d'assurance ouvrière contre l'invalidité ou la vieillesse, l'organisation des caisses d'assurance est d'un intérêt capital. Leur nombre, leur nature sont des éléments d'une importance considérable et susceptibles de jouer un rôle primordial dans le fonctionnement de la loi. Il ne faut pas oublier, en effet, que, malgré la modicité des versements individuels, le champ d'application toujours très large d'une assurance semblable rassemble des capitaux énormes, surtout dans un système basé sur la capitalisation. Les intéressés, d'autre part, n'ayant ni les loisirs ni les aptitudes nécessaires pour reconnaître la solidité financière des Etablissements assureurs, c'est au légis-

lateur qu'il appartient de prendre toutes les mesures utiles pour leur donner les garanties désirables à ce sujet.

Ces établissements peuvent être, soit des caisses d'Etat, soit des groupements mutuels formés par les intéressés, soit enfin des institutions privées.

Le recours à une ou plusieurs caisses d'Etat paraît assez attrayant (1). Des organismes de cette nature comprendront en effet nécessairement un grand nombre d'assurés, voire l'ensemble si la caisse est unique (2). C'est là un moyen efficace pour obtenir une grande solidité financière en même temps que la constance dans les éléments de mortalité, conditions indispensables au bon fonctionnement de l'assurance ; l'Etat, d'autre part, offre toutes les garanties de sécurité nécessaires à la sauvegarde des réserves ; enfin, il peut se servir du nombreux personnel dont il dispose sur toute l'étendue du territoire pour assurer le service sans recourir à la création de rouages nouveaux ; les dépenses du service seront de ce fait réduites dans une large mesure et les assurés en bénéficieront d'autant.

L'assurance par l'Etat peut d'ailleurs se présenter sous

(1) Il importe de remarquer que quel que soit le système adopté, l'institution d'une caisse d'état est toujours nécessaire pour obvier à l'absence de caisses privées. La question qui se pose n'est donc pas de savoir s'il y aura une caisse d'Etat, mais s'il n'y aura *qu'une* caisse d'Etat « Il faut un organisme d'Etat qui supplée à l'insuffisance des organes libres » déclarait M. Ribot à la séance du 21 janvier 1910 *J O du* 22, p 89

(2) Sur les avantages de la Caisse unique et sur les inconvénients qui résultent de la multiplicité des Caisses, voyez à la séance de la Chambre du 12 octobre 1905 le discours de M. Ch. Dumont.

diverses modalités ; soit sous forme d'une caisse unique ayant des succursales sur l'étendue du territoire (1), soit sous forme de caisses régionales (2).

Malgré ces avantages nombreux et réels, l'assurance par l'Etat n'est pas sans présenter de sérieux inconvénients ; en effet, « on a fait justement observer que si l'on n'a pas à prévoir qu'un grand Etat manque à ses engagements, les réserves peuvent être absorbées ou le service suspendu en cas de révolution ou de guerre malheureuse ; cette éventualité serait dans le cas d'une caisse d'Etat plus redoutable que dans le cas d'une institution particulière, car le désastre, à raison de son universalité, ne saurait être réparé par la bienfaisance publique ou privée » (3). Quant à l'exploitation plus économique du service de l'assurance par l'Etat que par les particuliers, elle est peut-être plus apparente que réelle.

A ce point de vue, les institutions privées semblent au contraire très supérieures à l'Administration. Elles apportent plus de souplesse et de célérité dans leur fonctionnement et, en particulier, elles possèdent pour résoudre le gros problème du placement des capitaux des aptitudes que par nature même l'Etat ne saurait avoir. Toutefois, le caractère particulier des fonds confiés aux caisses d'assurance

(1) La plupart des projets et propositions de loi sur les retraites ouvrières antérieures à 1900 consacraient cette modalité.

(2) Il en était ainsi dans la proposition de loi de la Commission de 1900. L'article 18 disposait que le service des retraites serait assuré par vingt caisses régionales.

(3) Bellom, *Assurance contre l'invalidité*, 1^{re} part., p. 12.

implique de la part de ces dernières des garanties spéciales, non seulement au moment de leur création, mais aussi pour leur fonctionnement ultérieur. A cet effet, l'Etat, représentant l'intérêt général, leur impose un régime spécial ; « de là la nécessité d'un contrôle qui n'est efficace qu'au prix d'une rigueur incompatible avec la liberté d'action indispensable aux œuvres issues de l'initiative privée » (1).

Les caisses d'Etat comme les Institutions privées, tout en présentant chacune dans leur sphère des avantages incontestables, encourent de graves reproches ; si l'on en croit M. Bellom les groupements mutualistes y échappent « d'une part écrit-il (2), la réunion de l'ensemble des assurés d'une même profession ou d'une même région présente des garanties de sécurité financière qui n'exigent pas un contrôle aussi rigoureux que celui qui s'impose à l'égard d'une institution d'assurance privée ; d'autre part, la libre initiative des intéressés dans le fonctionnement de la mutualité réalise des conditions de souplesse et d'économie que les organes d'Etat ne sauraient fournir ; enfin elle comporte à un plus haut degré que l'Etat l'utilisation des fonds de la prévoyance dans des œuvres d'intérêt local ou social. »

L'utilité des caisses mutualistes est incontestable ; le rôle important joué par la mutualité dans l'assurance ouvrière d'une façon générale est indéniable et nous lui reconnaissons une action exclusive dans le domaine des

(1) Bellom, *Assurance contre l'invalidité*, p. 12.

(2) *Assurance contre l'invalidité*, 1^{re} part., p. 13.

assurances où la simulation est susceptible de s'exercer, tels la maladie, le chômage, car seule elle est apte à rendre efficace un contrôle nécessaire et journalier ; mais quand il s'agit d'une assurance plus complexe, plus scientifique, où la simulation ne peut s'exercer comme l'assurance vieillesse, la nécessité ou tout au moins le monopole des groupements mutualistes paraît critiquable. Le groupement professionnel ou régional, en particulier, entraîne nécessairement (1) des inégalités regrettables dans le taux des pensions ; quant à l'emploi des capitaux des caisses d'assurance à des œuvres sociales leur utilité tant pour les prêteurs que pour les emprunteurs est subordonnée à certaines conditions (2).

Certains bons esprits, voire des mutualistes, n'ont pas cru reconnaître dans les groupements mutualistes les aptitudes nécessaires au service de l'assurance retraite (3).

Il semble que les institutions mutuelles ne méritent « ni cet excès d'honneur ni cette indignité ».

Elles paraissent susceptibles de remplir dignement leur rôle à côté des caisses d'état et des établissements privés.

(1) Cela tient aux inégalités qui existent dans la mortalité suivant les régions et surtout suivant les professions. On peut y remédier en partie au moyen d'un fonds commun.

(2) Elles seront données lors de l'étude du placement du fonds. II^e partie, chap. v.

(3) Charles Dumont, Séance du 12 décembre 1905, *J. O.* du 13, p. 3875. V. les raisons invoquées, I^{re} partie, chap. III.

*
* *

Si l'on quitte le domaine de la théorie pour entrer dans celui de la législation positive, on constate que les diverses catégories de caisses ont eu, tour à tour la préférence selon les temps et les lieux.

En France, jusqu'en 1893, le système de la caisse unique d'Etat a rallié les préférences des auteurs des propositions de loi sur les retraites ouvrières ; sous des désignations presque identiques, la plupart d'entre eux proposent, soit la création d'une caisse spéciale (caisse nationale des retraites ouvrières), gérée par la Caisse des dépôts et consignations, soit l'usage de la Caisse nationale des retraites. La Commission du Travail, en 1893, préconiseit la même création. Les art. 1, 2 et 3 proposaient « une caisse nationale ouvrière de prévoyance... dirigée par le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, assisté d'un conseil supérieur et comprenant des succursales ou caisses régionales, chargées de faire l'emploi des sommes recueillies dans la région et de les utiliser ». Il y a là une organisation essentiellement centralisée, si ce n'est pour le placement des capitaux.

Dans les propositions qui sont déposées sur le bureau de la Chambre de 1893-1896, le régime de la concurrence et de la multiplicité des caisses apparaît. Il ne faut pas s'en étonner. Les idées étaient alors aux caisses patronales et mutualistes. La loi du 27 décembre 1895 établissait le

statut des premières. La loi du 1^{er} avril 1898 était à la veille d'être votée. La Commission d'assurance et de prévoyance sociales fut entraînée par le mouvement. « Si la pension de retraite, écrivait M. Audiffred en 1896 (1), doit être formée par l'accumulation des intérêts et des capitaux dans les conditions que nous venons de préciser (2), il ne s'en suit pas que cette capitalisation puisse et doive être opérée exclusivement par la caisse d'Etat... Les sociétés de secours mutuels approuvées ou reconnues d'utilité publique auront également le droit de constituer des caisses de ce genre et ces caisses, tout comme celles créées par les syndicats et par les patrons, auront le droit de constituer les pensions de retraite. »

Le concours des organismes privés, mutualistes et d'Etat est maintenu, par la suite, dans la plupart des propositions (3) et dans tous les projets de loi. Le texte de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales en 1900, en particulier, se caractérisait quant à l'organisation des établissements d'assurance, par la création de vingt caisses régionales d'Etat et par le maintien ou l'emploi des caisses autonomes existantes (caisses patronales et sociétés de secours mutuels).

Cette manière de voir fut consacrée à nouveau par la

(1) Audiffred, *Rapport, Ch. des députés*, 1896, n° 2185, p. 32.

(2) C'est-à-dire par des versements à la caisse nationale des retraites.

(3) Les propositions qui émanent des socialistes et, elles sont nombreuses, prévoient assez souvent la constitution d'une caisse unique d'Etat. C'est là une application particulière de l'Etatisme.

Commission de 1904 ; le service des retraites devait être assuré par une caisse d'Etat appelée « Caisse nationale des retraites ouvrières » ou encore sous la garantie de l'Etat par les sociétés de secours mutuels, les caisses patronales ou syndicales, les caisses d'épargne et les sociétés d'assurance sur la vie (art. 2 et 8).

La Chambre laissa de côté les caisses d'épargne et les sociétés d'assurance sur la vie (art. 2), par contre, elle créa des caisses départementales avec des agences cantonales ou communales ; le rôle de la Caisse nationale se bornait à la direction et à la centralisation des opérations effectuées par ces dernières.

La loi du 5 avril 1910 (art. 14) est venue consacrer d'une façon définitive le principe de la multiplicité des caisses (1). Le Parlement a pensé, à juste titre, que toutes les bonnes volontés étaient nécessaires pour assurer le bon fonctionnement d'une loi aussi vaste que celle des retraites ouvrières. (2)

La plupart des législations étrangères, au contraire, ont marqué leurs préférences pour la caisse unique ; c'est ainsi que le service des retraites est assuré en Belgique par la Caisse générale d'épargne et de retraites ; en Italie, par la Caisse nationale de prévoyance pour la vieillesse et l'in-

(1) Voir à la fin du chapitre les notions générales sur les caisses prévues par l'art. 14.

(2) L'existence d'institutions privées (caisses patronales) et surtout de caisses mutualistes très prospères n'est pas non plus étrangère à la solution adoptée.

validité des ouvriers (30 mai 1907); en Suisse, par les caisses cantonales de Vaud et de Neuchâtel.

L'Allemagne, toutefois, s'est arrêtée à un système intermédiaire ; l'assurance est donnée sous la garantie de l'Etat par des établissements à caractère mixte où l'Etat, les employeurs et les ouvriers sont représentés. Il existe trente-et-un établissements de ce genre dont les circonscriptions territoriales coïncident avec celles des Etats confédérés ou pour les grands Etats avec les divisions administratives. D'autre part, quatre caisses organisées par les administrations minières et cinq caisses fondées par les administrations des chemins de fer fonctionnent parallèlement aux établissements régionaux. Enfin, la loi de 1899 a prévu la création d'une caisse spéciale aux gens de mer.

Cette particularité de la législation française sur les retraites ouvrières quant au nombre et la nature des caisses d'assurance, paraît découler des principes qui sont à la base de la loi de 1910. Il semble, en effet, qu'il y ait une corrélation étroite, plus encore, un rapport de cause à effet, entre le principe de l'obligation et la multiplicité des caisses dans une assurance ouvrière. L'obligation imposée à un salarié de se constituer une retraite de vieillesse, implique logiquement pour ce dernier la faculté de recourir, dans ce but, à l'organisme qui lui paraît présenter les meilleures garanties. Le choix de l'intéressé sera différent selon son éducation, son milieu, ses habitudes. De là, la nécessité de lui permettre d'agir selon ses désirs.

Les faits viennent d'ailleurs confirmer cette observation. L'historique sommaire de la question des retraites ouvrières en France nous a montré que la multiplicité des caisses n'apparaît qu'en 1896, avec l'obligation (1), qu'elle se maintient, par la suite, avec le principe de l'obligation.

De même, les législations étrangères qui se caractérisent, sauf pour l'Allemagne, par la caisse unique, ont institué également l'assurance facultative (2).

En Allemagne, l'assurance est obligatoire et cependant, si l'on excepte les caisses spéciales, les caisses régionales sont organisées selon un type unique. Mais, par suite du concours des divers participants à la loi, à leur fonctionnement, les intéressés sont en mesure de surveiller leurs intérêts.

*
* *

La loi du 5 avril 1910 a donc consacré le principe de la multiplicité et de la diversité des caisses. En effet, aux termes de l'art. 14 de la loi, les caisses admises à faire la retraite sont :

- 1^o La caisse nationale des retraites pour la vieillesse ;
- 2^o Les sociétés ou unions de sociétés de secours mutuels ;

(1) Cette obligation n'est pas absolue, le patron pouvant obliger l'ouvrier à verser en faisant lui-même des versements et réciproquement (V. *Rapport* Audiffred, 1896, n^o 2185).

(2) La question de l'organisation des caisses ne se pose évidemment pas dans les pays où, comme en Angleterre, la retraite est payée exclusivement sur les fonds budgétaires. Cette assurance n'est, en réalité, qu'une assistance déguisée pour laquelle l'ouvrier peut faire valoir ses droits pourvu qu'il remplisse certaines conditions.

3° Les caisses départementales ou régionales de retraites ;

4° Les caisses patronales ou syndicales de retraites ;

5° Les caisses de syndicats de garantie ;

6° Les caisses de retraites des syndicats professionnels (1).

Avant d'étudier l'organisation de chacune d'elles, il importe de donner quelques notions générales sur leurs caractères et leur nature.

Parmi ces caisses, les unes sont une création de la loi des retraites et fonctionnent exclusivement en vue de son application. Il en est ainsi des caisses départementales et régionales et des caisses patronales constituées postérieurement à cette loi ; toutes les autres, au contraire, sont des organismes existants antérieurement, chargés de fonctions diverses auxquelles vient s'ajouter le service des retraites ouvrières.

Au point de vue de leur nature, on peut distinguer la caisse d'Etat représentée par la Caisse nationale des retraites et les caisses autonomes dues à l'initiative privée. Cette catégorie englobe toutes les autres caisses ; ces dernières peuvent, d'ailleurs, être classées dans un ordre d'autonomie décroissante, dont les extrêmes sont les caisses patronales et les caisses départementales (2), en passant par les caisses mutualistes.

(1) L'énumération de l'article 14 étant limitative, ce sont là les seules caisses où les comptes des assurés peuvent être ouverts.

(2) Ces caisses, en effet, ont un caractère mixte par suite de la direction qui est confiée à des représentants de l'Etat, des patrons et des ouvriers. D'autre part, les caisses patronales ont beaucoup plus de liberté que les caisses mutualistes pour l'établissement de leurs statuts et notamment pour la tenue de leur comptabilité, le placement de leurs capitaux, sous réserve de se conformer aux principes généraux de la loi du 5 avril 1910.

Ces différences de nature ont leur répercussion sur le champ d'activité de ces caisses. En effet, tandis que la Caisse nationale des retraites a un domaine illimité, que les caisses mutualistes et syndicales professionnelles choisissent librement leur champ d'application, les caisses patronales sont instituées « au profit exclusif des salariés de l'entreprise qui les a créés » (1), et les caisses départementales ou régionales ont une circonscription déterminée par le décret d'autorisation ; « seuls peuvent adhérer à la caisse, les assurés résidant dans sa circonscription au moment de leur adhésion » (2), sauf la faculté d'y rester inscrits par la suite malgré tous les changements successifs de résidence.

Quels que soient leur nature et leur champ d'activité, les caisses sont, en principe, placées sur le pied de la plus parfaite égalité. Cette égalité est une conséquence directe de la liberté laissée à tout assuré de choisir son organisme d'affiliation et d'en changer en cours d'assurance, sauf à se conformer aux prescriptions du § 3 de l'art. 17 du Décret du 25 mars 1911 (3). Ce principe comporte toutefois deux exceptions : la première en faveur de la Caisse nationale des retraites ; en effet, lorsque l'assuré n'a pas indiqué sur son bulletin d'inscription la caisse dont il fait choix, son compte est ouvert d'office à la Caisse nationale

(1) Décret du 25 mars 1911, art. 83, § 1.

(2) Décret du 25 mars 1911, art. 57, § 4.

(3) Par contre, lorsque le paiement des arrérages a commencé, le changement n'est plus possible.

des retraites (1). « Toutefois, pendant les quatre premiers mois d'application de la loi, à défaut d'indication donnée sur le bulletin, il devait être sursis à l'ouverture du compte jusqu'à l'échange de la première carte » ; la seconde exception en sens contraire, concerne les caisses patronales qui ne peuvent assurer que les salariés de l'entreprise qui les a créés (2) et les caisses départementales et régionales auxquelles ne peuvent s'affilier des assurés résidant hors de la circonscription (3).

Quelle est la nature juridique des caisses d'assurance ? Cette question n'est pas susceptible de recevoir une réponse unique et, par suite, immédiate. Le caractère juridique des organismes varie, en effet, avec chaque catégorie (4) et même dans chaque catégorie avec les diverses caisses (5). L'étude de chaque type nous conduira à en préciser la nature. Pour le moment, il nous suffit de classer l'ensemble dans une grande catégorie juridique.

(1) Cette caisse jouit aussi de la garantie de l'Etat : cette faveur résulte de l'art. 14, § 2 de la loi du 5 avril 1910 qui dispose que la Caisse nationale des retraites continuera à être gérée dans les conditions de la loi du 20 juillet 1886. Elle est, d'ailleurs, plutôt théorique, les réserves mathématiques donnant toute garantie aux assurés des autres caisses.

(2) D. 25 mars 1911, art. 4, § 3 *in fine*.

(3) Par contre, ces caisses sont favorisées quant au placement de leurs fonds. V. Chap. V, 2^e p.

(4) Nous parlons ici exclusivement des caisses autonomes. Le régime antérieur de la Caisse nationale des retraites ayant été expressément maintenu par l'art. 14, § 2 de la loi de 1910, la détermination de sa nature juridique ne fait pas de difficultés. C'est un établissement public.

(5) C'est ainsi que les caisses mutualistes peuvent être des sociétés libres, approuvées ou des établissements d'utilité publique.

Les caisses d'assurance de la loi des retraites ouvrières sont des personnes morales et, à ce titre, jouissent de la personnalité civile. Elles peuvent, en conséquence, posséder, acquérir, aliéner, recevoir des dons et legs, ester en justice. Mais il s'en faut qu'une pleine indépendance leur soit laissée dans l'exercice de la capacité qui leur est reconnue. En dehors des restrictions qui résultent de la législation générale ou spéciale sur les personnes morales et en particulier du principe de la spécialité (1), ces organismes subissent, en effet, le contrôle étroit du ministre des Finances au point de vue financier (2) et du ministre du Travail au point de vue technique (3). Enfin le législateur a déterminé d'une façon précise les conditions dans lesquelles les caisses d'assurance sont autorisées à opérer leurs placements (art. 15) et leur a retiré la gestion de leurs fonds pour les confier à la Caisse des dépôts et consignations (art. 15). La personnalité civile des caisses ne saurait faire de doute, même si l'art. 14, § 8 de la loi n'était venu le déclarer expressément.

Les personnes morales administratives sont habituelle-

(1) Il a pour effet de restreindre la capacité des personnes morales aux limites nécessaires pour remplir la mission particulière qui leur est confiée.

(2) Ce contrôle a été déterminé par les arrêtés interministériels des 11 août 1911 et 16 mars 1912, en exécution des articles 99-108 du Décret du 25 mars 1911 rendus en exécution de l'art. 14, § 3 de la loi. V. le chapitre du contrôle des caisses.

(3) Le contrôle technique prévu également par l'art. 14, § 8 de la loi a fait l'objet d'une instruction du 19 juillet 1912.

ment rangées en deux classes : les personnes morales publiques et les personnes morales privées (1). Le rattachement des organismes d'assurance à cette dernière catégorie ne nous paraît (2) guère contestable (3). On ne saurait prétendre, en effet, que ces institutions constituent un mode d'action de l'autorité publique, qu'elles sont « créées pour la gestion d'un service public » (4), mais plutôt que ce sont des « établissements privés fondés par des sociétés de particuliers agissant sous la surveillance et avec la permission de l'administration, mais toujours sans aucune délégation de la puissance publique » (5). Ces caisses ne poursuivant pas un but lucratif, on peut

(1) Cette distinction n'est pas une pure classification théorique ; elle présente, au contraire des intérêts pratiques réels, soit au point de vue administratif (indépendance vis-à-vis de l'administration), soit au point de vue civil (transaction et hypothèque légale, art. 2045, al. 3 et 2121, 3^o du Code civil. Cf. Planiol, *Traité élémentaire de Droit civil*, 3^e éd., t. I, n^o 3021.

(2) Les difficultés que soulève la détermination précise du caractère juridique des caisses autonomes d'assurance tiennent à ce que le législateur s'est contenté de déclarer qu'elles « jouissent de la personnalité civile » (art. 4, § 8) et que ces caisses, tout en relevant d'une façon générale (sauf peut-être les caisses départementales) de l'initiative privée, sont soumises à un contrôle très serré des ministres du Travail et des Finances, tant pour leur constitution que pour leur fonctionnement, avec des sanctions efficaces (Retrait d'autorisation). V. chap. VII, II^e partie.

(3) Nous verrons plus loin que la question a été controversée pour les caisses départementales et que certains caractères les rapprochent des établissements publics.

(4) C'est en ces termes que M. Aucoc caractérise les personnes morales publiques et les personnes morales privées (*Conférences de Droit administratif*, 3^e éd., t. I, p. 351).

(5) Planiol, *Tr. élém. de D. c.*, 3^e éd., t. I, n^o 3028.

les faire rentrer dans le cadre des « associations » (1).

Nous avons signalé, au cours de ce chapitre, que le législateur de 1910 avait consacré le principe de la multiplicité et de la diversité des caisses et nous avons escompté les heureux résultats de cette solution au point de vue économique et social. Il nous reste à constater comment les diverses caisses autonomes de l'art. 14 ont usé de la faculté qui leur était réservée (2).

Au 1^{er} octobre 1912 les caisses autonomes étaient au nombre de 88 (3) qui se décomposaient ainsi :

9 caisses régionales ou départementales ;

24 caisses mutualistes ;

6 caisses patronales ou syndicales ;

49 institutions patronales (4).

Les caisses d'assurance proprement dites ont un champ d'action plus ou moins étendu. Sept d'entre elles s'étendent

(1) Les personnes morales privées qui poursuivent un but lucratif sont qualifiées « sociétés ».

(2) Nous verrons à propos de l'étude de chaque catégorie le nombre et l'importance des caisses de cette catégorie.

(3) Tous les chiffres qui suivront sont empruntés à une « note sur l'application de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes », publiée par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, que nous avons mise à jour.

(4) Ces institutions patronales sont des institutions de retraites visées par l'article 98 du Décret du 25 mars 1911, qui opéraient leurs versements à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse au moment de la promulgation de la loi du 5 avril 1910 et qui ont obtenu l'autorisation de continuer leurs versements sous le régime de la loi du 20 juillet 1886, pour constituer les pensions prévues par la loi de 1910. Ce ne sont donc pas des caisses d'assurance proprement dites, mais bien plutôt des intermédiaires entre l'assuré et l'assureur.

sur toute la France, neuf ont leur circonscription limitée à plusieurs départements, et les autres s'étendent sur un département au plus. « Si l'on ajoute aux caisses existantes celles qui sont en instance, on est amené à cette constatation particulièrement intéressante, c'est qu'en quelques mois l'initiative privée a su créer des organismes d'assurance dont l'action s'étend sur la totalité du territoire (1). »

(1) Note précitée, p. 18.

PREMIÈRE PARTIE

Organisation administrative

CHAPITRE PREMIER

LA CAISSE NATIONALE DES RETRAITES

Dans la loi des retraites ouvrières, la Caisse d'Etat est représentée par la « Caisse nationale des retraites pour la vieillesse » (1). L'article 14, § 1 de la loi du 5 avril 1910 qui comprend cet établissement parmi ceux où les comptes individuels des assurés peuvent être ouverts, n'a apporté aucune innovation dans son organisation ou son fonctionnement ; il dispose, au contraire, que « sa gestion continuera à être assurée dans les conditions de la loi du

(1) Le texte voté par la Chambre des députés prévoyait, à côté de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, une Caisse nationale des retraites ouvrières (art. 2). V. *Sénat*, 1906, annexe n° 69. Voir les raisons qui avaient motivé la création de cet organe et celles invoquées à l'appui de sa suppression. *Rapport Cuvinot*, 1^{re} partie, p. 77 et 78 ; *Sénat*, 1909, annexe 104.

20 juillet 1886 par la Caisse des dépôts et consignations sous le contrôle de la Commission de surveillance placée auprès de cette caisse ». Toutefois, le même texte prescrit « l'ouverture dans les écritures de la Caisse nationale des retraites d'une section spéciale pour les opérations afférentes à la loi des retraites ouvrières ».

Il suffira donc de rappeler très sommairement l'organisation de cette institution et de définir sa situation vis-à-vis de la loi de 1910.

La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse créée sous la garantie de l'Etat par la loi du 18 juin 1850, sous le nom de Caisse des retraites pour la vieillesse, est actuellement régie par la loi du 20 juillet 1886 et le Décret du 28 décembre suivant (1). Elle a pour objet de constituer au moyen de sommes qu'elle reçoit et capitalise des rentes viagères au profit des déposants.

Son administration est confiée à la Caisse des dépôts et consignations à laquelle elle rembourse, depuis le 1^{er} janvier 1891, les frais occasionnés par sa gestion. Toutefois, la Caisse des dépôts ne jouit pas d'une indépendance absolue dans la gestion de la Caisse nationale des retraites. L'article 3 de la loi du 20 juillet 1886 a, en effet, prévu l'institution auprès du ministre du Commerce (actuellement du Travail et de la prévoyance sociale) d'une « Commission supérieure chargée de l'examen de toutes les

(1) Diverses lois postérieures sont venues modifier son fonctionnement sur des points de détail, mais sans toucher à son organisation générale.

questions qui concernent la Caisse nationale des retraites » (1).

« Le rôle de cette Commission se trouve donc en droit extrêmement vaste, mais, bien entendu, il ne descend pas jusqu'aux détails de fonctionnement de la caisse ; c'est l'administration de la Caisse des dépôts qui prend, à cet égard et en toute indépendance, les mesures nécessaires. La Commission supérieure indique et fixe des directions générales à suivre pour la gestion de la caisse et prend les décisions graves entraînant des responsa-

(1) Elle est composée de 19 membres ainsi qu'il suit (Loi du 20 juillet 1886, art. 3, modifiée par la loi des finances du 13 juillet 1911 art. 124) :

- 2 sénateurs nommés par le Sénat ;
- 2 députés nommés par la Chambre ;
- 2 conseillers d'Etat nommés par le Conseil d'Etat ;
- 2 présidents de sociétés de secours mutuels désignés par le ministre du Travail ;

- 2 représentants du Conseil supérieur du Travail au Conseil supérieur des retraites, choisis, l'un parmi les patrons, l'autre parmi les ouvriers ;

- 2 représentants du Conseil supérieur de l'Agriculture au Conseil supérieur des retraites choisis l'un parmi les patrons, l'autre parmi les ouvriers ou employés d'exploitations agricoles.

Ces membres sont nommés pour trois ans.

Font partie de droit de la Commission :

- Le président de la Chambre de Commerce de Paris ;

- Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ;

- Le directeur de l'assurance et de la prévoyance sociales au ministère du Travail ;

- Le directeur général de la comptabilité publique au ministère des Finances ;

- Le directeur du mouvement général des fonds et celui de la dette inscrite au même ministère ;

- Le directeur du contrôle et de la comptabilité au ministère de l'Intérieur.

bilités dépassant celles d'un simple administrateur (1). »

C'est ainsi qu'en vertu même des dispositions de la loi de 1886, la Commission supérieure statue sur les demandes de bonifications de rentes liquidées par anticipation et sur leur maintien (art. 11), propose les emplois de fonds en valeurs garanties par le Trésor et en obligations départementales et communales.

Elle donne aussi son avis sur la fixation annuelle des tarifs (art. 12) et présente chaque année, au Président de la République, « un rapport sur la situation morale et matérielle de la caisse » (art. 3, § 2).

Enfin « elle fixe les règles de la publicité à effectuer pour répandre et développer l'institution et délibère sur tous les cas particuliers qui lui sont soumis par les ministres » (D. du 28 décembre 1886, art. 34, § 2).

Nous rappelons que la Caisse nationale des retraites est la caisse de droit commun à laquelle doivent être inscrits d'office tous les assurés qui n'ont pas fait choix d'une autre caisse (2) ; de même, en vertu du maintien de son organisation antérieure, cette caisse jouit de la garantie de l'Etat (3).

Le maintien du régime antérieur de la Caisse nationale des retraites n'a pas eu pour effet d'entraîner la confusion des opérations effectuées en vertu de la loi de 1910 avec celles qui découlent de la loi de 1886. Le législateur a, au

(1) Pothemont, *La législation des retraites ouvrières*, p. 393.

(2) Cf. chapitre préliminaire.

(3) Cf. chapitre préliminaire.

contraire, prescrit l'ouverture dans les écritures de la Caisse, d'une section spéciale pour les opérations afférentes à la loi de 1910 (art. 4, § 2 *in fine*).

Il en résultera la constitution d'un portefeuille particulier. D'ailleurs, les tarifs de retraites seront différents ; l'un sera établi d'après l'art. 9 de la loi de 1886, l'autre d'après l'art. 12 de la loi du 5 avril 1910 et le Décret du 25 mars 1911, titre VIII (1).

Si la nécessité d'une caisse d'Etat était à démontrer, elle serait surabondamment prouvée par le nombre d'assurés qui en ont fait usage. S'il n'est pas possible de fixer ce chiffre, on peut se rendre compte de son importance par le portefeuille de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (section des retraites ouvrières). Cet établissement se voit attribuer environ (2) la moitié du fonds spécial de la vente des timbres.

(1) Voir le tarif G-R (R. O.) dans l'instruction du ministre du Travail sur la comptabilité technique d'assurance, III^e partie.

(2) La confusion en un seul article du produit du fonds spécial et des capitaux versés pour allocations viagères ne permet pas de donner plus de précision.

CHAPITRE II

LES CAISSES DÉPARTEMENTALES ET RÉGIONALES (1)

A l'encontre des autres caisses qui sont des institutions antérieures à la loi de 1910, que l'on a utilisées pour le service des retraites, les caisses départementales et régionales sont une création de la loi des retraites ouvrières.

Leur existence résulte d'un amendement qui fut proposé par M. Monis, au Sénat, à la séance du 21 janvier 1910 (*J. O., Débats*, Sénat, p. 90). Cet amendement fut combattu par le rapporteur de la Commission qui ne voyait pas la nécessité de la création d'une nouvelle catégorie de caisses ; « Nous avons pensé, déclarait-il, que l'énumération contenue au projet de la Commission était suffisante ; elle comprenait comme caisse centrale de l'Etat la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse... et aussi les sociétés et unions de sociétés de secours mutuels, les caisses patronales et syndicales et les caisses de retraites.

(1) Dans l'étude des diverses caisses nous ne suivrons pas l'ordre d'énumération de l'art. 14. Nous avons préféré nous en tenir à un ordre plus logique, celui de l'autonomie croissante.

Il y avait, par conséquent, deux genres d'organismes tout à fait distincts : l'organisme de l'Etat fonctionnant sous la garantie de l'Etat et les organismes libres fonctionnant sous le contrôle de l'Etat (1). »

Ce n'était pas l'avis de M. Ribot ni du ministre du Travail. « Je trouve, pour ma part, excellent, disait l'honorable sénateur, que les ouvriers soient admis à discuter les placements, à les vérifier et à s'assurer ainsi du fonctionnement loyal de la loi... (2) »

Le ministre du Travail abondait dans le même sens : « Un très grand prix s'attache à l'amendement de M. Monis. Nous voulons d'abord faire une œuvre de décentralisation... à côté des autres alinéas qui prévoient la création d'unions de sociétés de secours mutuels ou de caisses patronales, nous créons, instituant ainsi une expérience à laquelle vous voudrez bien vous associer, des caisses régionales et départementales qui assureront la décentralisation et, mieux encore, la mise en présence nécessaire, si nous voulons la paix sociale et la cessation des malentendus, des patrons et des ouvriers.

Les uns et les autres, au lieu de s'ignorer, au lieu de se prêter des pensées qu'en général ils n'ont pas, se mettront face à face et discuteront de leurs intérêts...

« J'ajoute que l'on nous parle de la sagesse ouvrière. Croyez-vous que le moment n'est pas venu de remettre enfin à la classe ouvrière, après en avoir tant parlé, un

(1) *J. O., Sénat, Débats*, p. 91.

(2) *J. O., Sénat, Débats*, p. 89.

instrument, de lui permettre de manifester sa sagesse, sa pondération d'esprit et son sang-froid ? (1) »

Les raisons du ministre entraînèrent l'Assemblée et les caisses départementales furent créées.

Leur constitution et leur fonctionnement ont été déterminés par les articles 14, § 3 et 19, § 2 de la loi et le chapitre II du titre IV du Décret du 25 mars 1911.

§ 1. — *Création.*

Aux termes de l'art. 19, § 2 de la loi, les caisses départementales sont créées par décret rendu sur la proposition des ministres du Travail et des Finances. L'art. 57, § 2 du Décret prévoit, en outre, qu'elles ne peuvent être constituées qu'après avis de la section permanente du Conseil supérieur des retraites ouvrières (2).

Le décret d'autorisation fixe le siège et les limites de la circonscription de la caisse qui ne peuvent être modifiés que dans la même forme que la création. La loi et le règlement d'administration publique ont donc laissé au Gouvernement la plus grande liberté dans la création de ces caisses dont l'existence semble résulter en partie du bon vouloir administratif (3).

(1) *Sénat, Débats, J. O.* du 22 janv. 1910, p. 91.

(2) Il en est de même de tout décret changeant le siège de la caisse ou les limites de sa circonscription (art. 57, D. 25 mars 1911).

(3) On peut se demander jusqu'à quel point l'administration

C'est, en effet, une *autorisation* qui est donnée à ces caisses et non un *agrément* comme pour les caisses mutualistes, ou de syndicats professionnels (1).

§ 2. — Organisation.

Il faut distinguer dans l'organisation des caisses départementales, la période de début ou provisoire et la période définitive.

La première est celle qui s'écoule entre la création de la caisse et son organisation définitive, elle dure un an au plus (art. 58, § 2, D.). Pendant ce temps, la caisse est administrée par un comité de direction provisoire composé de quatre représentants du Gouvernement, nommés par décret sur la proposition des ministres du Travail et des Finances. Ce comité est chargé : de préparer le règlement intérieur de la caisse, de le soumettre à l'approbation du ministre du Travail, de provoquer les adhésions des assurés, de prendre les mesures nécessaires pour la nomination des représentants élus des assurés et des employeurs au comité de direction définitif, enfin de gérer et d'admini-

pourrait refuser la création de caisses départementales sans violer les dispositions de l'art. 14 de la loi qui permet aux assurés de choisir la caisse qui leur convient parmi celles énumérées à l'article précité. V. à ce sujet *Le traité des retraites ouvrières* de P. Pinot et Comolet-Tirman, p. 171, note 6.

(1) Comparez les termes des articles 47 et 57 du Décret.

nistrer la caisse jusqu'à l'installation de ce comité (art. 58, D. 25 mars 1911) (1).

Le comité de direction définitif est composé de douze membres, savoir (2) :

1^o Les quatre représentants du Gouvernement, membres du comité de direction provisoire ;

2^o Quatre assurés élus par les assurés adhérents à la caisse, qui résident dans sa circonscription ;

3^o Quatre employeurs élus par les employeurs qui comptent parmi leurs salariés des assurés adhérents à la caisse qui résident dans sa circonscription.

Aucune durée n'est fixée pour le mandat confié aux représentants du Gouvernement ; il est pourvu à leur remplacement, le cas échéant, par décret sur la proposition des ministres du Travail et des Finances.

Les membres élus sont nommés pour six ans ; ils sont renouvelables par moitié dans chaque catégorie, tous les trois ans. La première série sortante est désignée par le sort. Les membres sortants sont rééligibles.

Les fonctions de membre du comité de direction sont gratuites.

Toutefois, il peut être attribué aux représentants des assurés, par le comité de direction, après approbation du

(1) Le décret nommant les membres du comité de direction provisoire désigne parmi eux un président et un secrétaire.

(2) Pour tout ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement de la caisse nous nous contenterons de reproduire dans un ordre logique les dispositions très explicites du Décret du 25 mars 1911, titre IV, ch. II.

ministre du Travail, des jetons de présence imputables sur les frais de gestion de la caisse.

La liste électorale est divisée en deux sections correspondant aux deux catégories d'électeurs, assurés et employeurs résidant dans la circonscription de la caisse.

Sont inscrits à la première section :

1^o Les assurés majeurs, dont le compte individuel a été ouvert à la caisse pendant les douze mois précédant la date de confection ou de revision de la liste, et ceux déjà titulaires d'un compte individuel, qui ont fait un versement à ce compte pendant la même période ;

2^o Les titulaires des retraites servies par la caisse.

Sont inscrits à la deuxième section, sur leur demande, les employeurs majeurs qui ont compté, pendant les douze mois précédents, parmi leurs salariés, des électeurs inscrits à la première section.

La liste électorale est dressée pour la première fois par le comité de direction provisoire.

Il est ensuite procédé, avant le 31 décembre de chaque année, par les soins du comité de direction définitif, aux inscriptions et aux radiations motivées par l'application des règles concernant la tenue de la liste électorale.

Les électeurs sont inscrits sur la liste électorale, d'après leur résidence, suivant l'ordre alphabétique des communes comprises dans la circonscription de la caisse.

A partir du 1^{er} janvier de chaque année, la liste électorale annuelle est tenue à la disposition des intéressés au siège de la caisse.

En outre, à la même date, le comité de direction envoie à la mairie de chacune des communes de la circonscription dans laquelle les électeurs de l'une des deux catégories ont leur résidence, l'extrait de la liste électorale concernant ladite commune, pour y être tenu à la disposition des intéressés.

Les réclamations relatives à l'inscription sur les listes électorales sont portées devant le juge de paix du canton où la caisse a son siège, par simple déclaration au greffe de la justice de paix. Cette déclaration se fait sans frais et il en est donné récépissé. Elle doit avoir lieu dans la quinzaine qui suit la publication de la liste. Passé ce délai, elle n'est plus recevable.

Le juge de paix statue dans les dix jours sans frais ni forme de procédure, sur simple avertissement donné par ses soins au préfet et à l'intéressé, cinq jours au moins à l'avance. La sentence n'est pas susceptible d'opposition.

Elle est transmise le jour même au préfet et au maire de la commune de l'intéressé. Le maire en fait notification à celui-ci dans les vingt-quatre heures de la réception.

Le directeur de la caisse reçoit les notifications. Les intéressés (réclamant, préfet, directeur de la caisse) peuvent interjeter appel de la décision du juge de paix devant le tribunal civil dans les cinq jours de la notification ou de la réception de la sentence. L'appel est formé par simple déclaration au greffe de la justice de paix.

Les pièces et, le cas échéant, les mémoires fournis par les parties sont transmis sans délai et sans frais par le

greffier de la justice de paix au greffier du tribunal civil. Le préfet et l'intéressé sont avertis cinq jours au moins à l'avance, par les soins du procureur de la République, de la date à laquelle l'affaire sera appelée.

Le tribunal statue sans opposition dans les quinze jours de la réception des pièces. L'appel est instruit et jugé sommairement et sans frais ni forme de procédure. Le ministère d'un avoué n'est pas obligatoire. L'intéressé peut se faire représenter par un mandataire porteur d'un pouvoir sur papier libre.

Dans les vingt-quatre heures, le greffier du tribunal notifie la décision au préfet et au maire. Le maire en fait notification à l'intéressé dans les vingt-quatre heures de la réception.

La décision du tribunal peut être déférée à la Cour de cassation dans les dix jours de la notification. Le pourvoi est formé par simple déclaration au greffe du tribunal civil.

Les pièces et, le cas échéant, les mémoires fournis par le préfet ou par l'intéressé sont transmis sans frais par le greffier du tribunal au greffier de la Cour de cassation.

Le pourvoi est porté directement devant la Chambre civile qui statue dans le mois suivant la réception des pièces, sans frais ni consignation d'amende. Le ministère d'un avocat à la Cour de cassation n'est pas obligatoire.

Sont éligibles au comité de direction définitif :

1^o Les assurés électeurs, de l'un ou l'autre sexe, de nationalité française, âgés de trente ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et n'ayant subi aucune des condam-

nations auxquelles est attachée la privation des droits politiques ;

2^o Les employeurs électeurs de l'un ou l'autre sexe remplissant les mêmes conditions.

La date de chaque élection est fixée, au moins un mois à l'avance, par le comité de direction, après entente avec les préfets des départements sur lesquels s'étend la circonscription de la caisse.

Les opérations électorales doivent avoir lieu un dimanche.

Le comité de direction, en même temps qu'il notifie aux préfets la date fixée, leur envoie la liste des communes de leur département, dans lesquelles résident des électeurs de l'une ou de l'autre des deux catégories ci-dessus.

Le préfet de chaque département fait publier la date des opérations électorales dans chacune des communes portées sur la liste qui lui a été transmise.

Il arrête en même temps les heures d'ouverture et de fermeture du scrutin.

Le vote a lieu à la mairie de chaque commune, par bulletins secrets et au scrutin de liste par catégorie.

Chaque électeur inscrit sur son bulletin de vote un nombre de noms double de celui des membres à élire.

Le bureau est composé du maire, du plus âgé et du plus jeune des électeurs ou, à défaut, du plus âgé et du plus jeune des habitants majeurs de la commune présents à l'ouverture du scrutin. Il est présidé par le maire.

Le procès-verbal des opérations électorales dans chaque

commune, ainsi que les bulletins contestés, sont envoyés dès la clôture du scrutin, sous pli recommandé, revêtu de la signature des membres du bureau, au président du bureau électoral de la commune du siège de la caisse.

Ce dernier bureau est chargé de centraliser les résultats du vote.

Il se réunit, à cet effet, le second jour qui suit celui où ont eu lieu les opérations électorales.

Il dresse une liste des candidats de chaque catégorie en les classant d'après le nombre des voix qu'ils ont obtenues.

Le nombre des noms à porter sur cette liste est double de celui des membres à élire.

Nul ne peut être porté sur la liste à la suite du premier tour de scrutin, s'il n'a obtenu un nombre de voix au moins égal au dixième du nombre des électeurs inscrits de sa catégorie.

Si la liste n'a pu être complétée à la suite du premier tour de scrutin, il est procédé, quinze jours plus tard, à un second tour, sur avis donné par le comité de direction aux préfets des départements sur lesquels s'étend la circonscription de la caisse.

Le minimum du dixième n'est plus exigé au second tour de scrutin.

En cas d'égalité de suffrages, s'il n'y a plus qu'une vacance sur la liste, le plus âgé des candidats y est seul porté.

Sont proclamés membres du comité de direction les candidats figurant dans la première moitié de la liste de chaque catégorie.

Les candidats figurant dans la seconde moitié sont appelés par le comité de direction, dans l'ordre de la liste, à remplacer les membres du comité de la même catégorie, au fur et à mesure des vacances qui viendraient à se produire avant le renouvellement partiel suivant.

Tout membre élu du comité de direction, qui n'a pas assisté à trois séances consécutives, sans motif reconnu légitime, est déclaré démissionnaire par le ministre du Travail.

Si, par suite de démissions volontaires ou prononcées d'office, de perte des conditions requises pour l'éligibilité ou pour toute autre cause, le nombre des représentants de l'une ou de l'autre des catégories est réduit à deux, après épuisement de la seconde moitié de la liste, il est procédé dans les trois mois à des élections complémentaires pour la catégorie qui n'est plus représentée que par deux membres.

Les nouveaux élus sont désignés pour le temps restant à courir jusqu'au terme assigné aux fonctions de ceux qu'ils remplacent.

La perte des conditions d'éligibilité est constatée par une décision du ministre du Travail.

Le bureau du comité de direction est composé d'un président, choisi parmi les représentants du Gouvernement et nommé par décret sur la proposition des ministres du Travail et des Finances, de deux vice-présidents et d'un secrétaire élus au scrutin secret par le comité de direction.

L'un des vice-présidents est choisi parmi les assurés et l'autre parmi les employeurs.

Des réclamations peuvent être faites contre les élections des membres du comité de direction.

Elles sont soumises au mêmes formalités, jugées dans les mêmes formes et susceptibles des mêmes recours que les réclamations relatives à l'inscription sur les listes électorales (1).

§ 3. — *Objet et fonctionnement.*

Contrairement aux autres caisses prévues à l'article 14 de la loi pour lesquelles le service des retraites ouvrières n'est nullement exclusif, les caisses départementales et régionales sont créées en vue seulement de l'application de la loi de 1910. Ainsi en a décidé l'art. 57, § 1 du Décret.

Elles sont donc soumises au principe de la spécialité. En outre, dans le champ du service des retraites ouvrières, ces caisses sont limitées quant à l'espace. En effet, le décret d'autorisation fixe les limites de la circonscription de la caisse et peuvent seuls adhérer « les assurés résidant dans la circonscription au moment de leur adhésion (2) » avec faculté de continuer malgré les changements de résidence ultérieurs.

(1) Cf. p. 40.

(2) Cf. p. 23.

C'est au comité de direction qu'il appartient d'assurer le fonctionnement de la caisse (1). Il statue sur tous les actes de gestion et d'administration (2). Il peut, à cet effet, par des délibérations spéciales, déléguer un ou plusieurs de ses membres pour assurer l'exécution d'une délibération ou pour procéder à des vérifications de l'encaisse et des écritures.

Chaque année, il arrête, dans les formes déterminées par les ministres du Travail et des Finances (3) le budget du service administratif de la caisse pour l'année suivante ; il en adresse copie, avant le 1^{er} décembre, aux deux ministres.

Dans le premier semestre de chaque année, le comité arrête le compte du service administratif pour l'année écoulée et en adresse aussi copie aux deux ministres.

Dans le premier semestre de chaque année il envoie au ministre du Travail un inventaire établi au 31 décembre de l'année précédente et donnant la situation active et passive de la caisse en ce qui concerne le service des retraites.

(1) Les caisses départementales pourvoient aux frais de premier établissement au moyen d'avances remboursables qui sont mises à leur disposition en vertu de l'art. 38 de la loi et dont le maximum est fixé par le décret d'autorisation. Le remboursement de ces avances doit être effectué dans un délai de 15 ans au plus à partir de l'application de la loi des retraites, par annuités égales calculées au taux du tarif de chaque caisse pour la première année d'opérations.

(2) C'est le directeur qui représente la caisse en justice.

(3) C'est le Décret du 24 août 1914 qui a fixé la forme du budget et du compte du service administratif.

En un mot, il se conforme à toutes les obligations prévues, tant par la loi et le Décret du 25 mars 1911 (1) que par le décret réglementant la comptabilité des caisses départementales (2). Pour leur exécution il s'en tient aux dispositions des documents précités et aussi aux termes de son règlement intérieur (3).

Tous les actes du comité sont d'ailleurs soumis au contrôle financier du ministre des finances et au contrôle administratif et technique du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale (4).

L'efficacité de ce contrôle est d'ailleurs assurée par des sanctions ; en effet, s'il a été commis des infractions aux règles de comptabilité ou d'autres irrégularités dans la gestion de la caisse, ou si un défaut d'équilibre est constaté entre l'actif et le passif de la caisse, la dissolution du comité de direction peut être prononcée par décret, sur la proposition des ministres du Travail et des Finances, sans préjudice des responsabilités de droit commun, après avis

(1) Nous n'entrons pas dans le détail du fonctionnement des caisses départementales. La deuxième partie de cet ouvrage est réservée au fonctionnement des caisses d'assurance.

(2) Ce décret est du 24 août 1911.

(3) Ce règlement intérieur arrêté par le comité de direction provisoire sous réserve de l'approbation du ministre du Travail, détermine les conditions d'administration de la caisse, notamment celles qui sont relatives à la création et à l'administration des succursales locales, au recrutement, à l'avancement et à la rémunération du personnel, aux attributions du directeur (art. 77, D. 25 mars 1911).

(4) Le premier a été déterminé par un arrêté du 11 août 1911, le second par un arrêté du 18 juillet et une instruction du 19. Nous y reviendrons dans un chapitre spécial.

de la section permanente du Conseil supérieur des retraites ouvrières.

Toutefois, le comité de direction doit être préalablement mis en demeure, par le ministre du Travail, de régulariser la situation dans le délai qui aura été imparti par la mise en demeure.

Pour l'exercice de ses fonctions, le comité de direction se réunit sur la convocation de son président.

Il ne peut s'écouler un intervalle de plus de deux mois entre deux séances consécutives.

Les délibérations du comité ne sont valables que si la moitié au moins des membres qui le composent assiste à la séance. Néanmoins, après une seconde convocation, elles sont valables, quel que soit le nombre des membres présents.

Elles sont prises à la majorité des membres présents ; en cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Si les ministres intéressés sont dans la nécessité de dissoudre le comité, il doit être procédé à la nomination d'un nouveau comité de direction dans un délai de deux mois à partir de la date du décret de dissolution.

Jusqu'à l'installation du nouveau comité de direction, la caisse est gérée et administrée par un délégué provisoire, désigné par décret sur la proposition des ministres du Travail et des Finances.

§ 4. — *Suppression.*

Le règlement d'administration publique qui a donné pleins pouvoirs au Gouvernement dans la création des caisses départementales a, au contraire, limité à un seul, les cas de dissolution de ces caisses (1). Et encore, ce cas résulte d'un état de fait indépendant de la volonté de l'administration qui est libre seulement d'user ou non du droit qui lui est réservé.

Il en est ainsi :

Si, à l'expiration de la troisième année d'existence de la caisse, le nombre des assurés pourvus d'un compte individuel et des retraités titulaires d'une retraite dont les arrérages sont payés par la caisse n'a pas atteint 10.000 ou si, par la suite, ce nombre devient inférieur à 9.000 ; dans ce cas, la caisse peut être supprimée par décret sur la proposition des ministres du Travail et des Finances, après avis de la section permanente du Conseil supérieur des retraites ouvrières.

Toutefois, cette mesure n'est prise qu'après l'application des règles prévues à l'article 55 du Décret du 25 mars 1911 (2).

(1) Les irrégularités dans la gestion ne sont, en effet, susceptibles que d'entraîner la dissolution sous certaines conditions du comité de direction. Le contraire eut d'ailleurs été illogique. Cf. ci-dessus, p. 47.

(2) Il prévoit une mise en demeure à la caisse de produire ses

Le décret qui prononce le retrait d'autorisation déterminé en même temps, au vu des propositions de la caisse, les conditions de la liquidation, notamment en ce qui concerne le transfert de l'actif et du passif à d'autres caisses d'assurance.

§ 5. — *Nature.*

En essayant de classer (1) l'ensemble des caisses d'assurance de la loi du 5 avril 1910 dans une catégorie juridique, nous avons signalé que la détermination précise de la nature juridique des caisses départementales, présentait quelques difficultés vu l'imprécision de la loi et surtout leur dépendance particulièrement étroite vis-à-vis de l'administration (2). Nous nous sommes demandé dès lors, si contrairement aux autres caisses qui sont des personnes

observations sur sa situation et un délai pour la régulariser. Ce n'est qu'au cas où la régularisation n'intervient pas dans le délai prescrit que la suppression est décrétée.

(1) Cf. chapitre préliminaire, p. 23 et s.

(2) Rappelons pour ordre les diverses manifestations de cette dépendance que nous avons rencontrées au cours de leur étude :

1° L'existence de ces caisses dépend exclusivement du bon vouloir de l'administration du moins à leur point de départ ;

2° Le comité de direction provisoire est composé de quatre représentants du gouvernement ;

3° Le comité de direction définitif contient encore ces quatre représentants et tandis que les membres élus sont nommés pour 6 ans, le mandat des délégués de l'administration est illimité.

4° Le président du comité de direction définitif est choisi parmi les représentants de l'administration.

morales privées, les caisses départementales n'étaient pas des établissements publics. L'affirmative n'est pas permise malgré leur existence qui relève de l'administration et malgré le contrôle étroit que cette dernière exerce à leur égard ; on ne saurait prétendre, en effet, que ces institutions constituent un service public personnalisé (1).

A raison des caractères très particuliers des caisses départementales, certains auteurs (2) n'ont pas craint d'affirmer que ces institutions n'étaient ni des établissements publics, ni des établissements d'utilité publique, mais « une institution originale, dans notre droit public, un type nouveau » qu'ils ont proposé d'appeler *des établissements d'intérêt public* (3). « Ces organes créés par l'Etat, mais gérés par les intéressés avec la participation et sous le contrôle de la puissance publique recevraient pour mission de pourvoir à des besoins qui trop généraux pour que l'initiative individuelle puisse y faire face ne le sont pas assez cependant pour justifier la constitution de services publics nouveaux (4). » Malgré l'autorité des auteurs de cet intéressant essai doctrinal, nous nous refusons de

(1) Cf. p. 25. Distinction entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique.

(2) Pinot et Comolet-Tirman. Cf. ouvrage précité, p. 180 et s.

(3) Pour justifier leur création doctrinale ces auteurs prétendent que les cadres des doctrines classiques sont trop étroits pour renfermer toutes les institutions que font naître chaque jour l'évolution du Droit et le développement des besoins sociaux. Ils citent comme exemples les associations syndicales, les caisses d'épargne autonomes, les associations cultuelles. Cf., *ibidem*, p. 181.

(4) *Ibidem*.

les suivre dans une innovation que nous considérons, en l'espèce, inutile et dangereuse. Les caisses départementales sont, à notre avis, des personnes morales privées qui, à raison de leur organisation et de leurs fonctions sont soumises à une tutelle particulièrement étroite de la part de l'administration ; les faire rentrer dans l'avant-cadre des établissements publics constituerait un danger pour leur indépendance et serait contraire aux vues du législateur.

L'expérience a prouvé que les caisses départementales ne constituent pas des organismes sans utilité comme le pensait la Commission spéciale du Sénat. Sur l'initiative de l'administration, il s'est créé huit caisses départementales (1) et une caisse régionale (2). La vitalité de la plupart d'entre elles démontre suffisamment que leur création répondait à un besoin réel.

(1) Elles ont leur siège à Marseille, Dijon, Bordeaux, Nancy, Bar-le-Duc, Lille, Epinal et Paris.

(2) C'est la caisse de Rennes qui rayonne sur les départements d'Ille-et-Vilaine, Mayenne, Sarthe, Côtes-du-Nord, Morbihan et Finistère.

CHAPITRE III

LES SOCIÉTÉS ET UNIONS DE SOCIÉTÉS DE SECOURS MUTUELS

A l'instar de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, les sociétés et unions de sociétés de secours mutuels sont des organismes antérieurs à la loi de 1910, dont le législateur s'est servi pour assurer le service des retraites ouvrières.

Leur organisation et leur fonctionnement sont actuellement régis par la loi du 1^{er} avril 1898. Il nous suffira de rappeler sommairement leur objet et leur organisation.

Les sociétés de secours mutuels sont des associations de prévoyance qui se proposent d'atteindre un ou plusieurs des buts suivants : Assurer à leurs membres participants et à leurs familles des secours en cas de maladie, blessures ou infirmités, leur constituer des pensions de retraite, contracter à leur profit des assurances individuelles ou collectives en cas de vie, de décès ou d'accidents, pourvoir aux frais des funérailles et allouer des secours aux ascen-

dants, aux veufs, veuves ou orphelins des membres participants *décédés*.

Elles peuvent, en outre, accessoirement, créer au profit de leurs membres, des cours professionnels, des offices gratuits de placement et accorder des allocations en cas de chômage, à la condition qu'il soit pourvu à ces trois ordres de dépenses au moyen de cotisations ou de recettes spéciales.

Elles sont tenues de garantir à tous leurs membres participants les mêmes avantages sans autre distinction que celle qui résulte des cotisations fournies et des risques apportés (1) (L. 1^{er} avril 1898, art. 1 et 2).

Les sociétés de secours mutuels peuvent se grouper pour constituer des unions. Ces dernières ont un fonctionnement distinct de celui des sociétés qui les composent et laissent à chacune d'elles leur autonomie propre (*ibidem*, art. 8).

On distingue parmi les sociétés, les sociétés libres, les sociétés approuvées et les sociétés reconnues comme établissements d'utilité publique (art. 14).

Cette distinction présente un grand intérêt au point de vue de leur capacité civile (2).

(1) Leur objet et leur but les distingue donc des sociétés civiles ou commerciales. Elles peuvent, au contraire, être considérées comme une catégorie spéciale des associations qui sont des « conventions par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices » (L. du 1^{er} juillet 1901, art. 1^{er}). Elles sont d'ailleurs régies par un statut spécial déterminé par la loi du 1^{er} avril 1898.

(2) Voir les art. 15 à 33 de la loi du 1^{er} avril 1898.

Ce sont ces organismes dont parle l'article 17 de la loi, comme devant assurer le service des retraites (1).

La participation des sociétés et unions de sociétés de secours mutuels au service des retraites n'a pas été sans soulever quelques objections. En effet, tandis que la généralité des mutualistes et les adversaires du principe de l'obligation y trouvaient une consécration de leurs idées, certains esprits plus sceptiques y voyaient un danger ou, du moins, éprouvaient certaines craintes et proposaient d'écarter les organes mutualistes du service de l'assurance tant dans l'intérêt des assurés que dans celui des organismes eux-mêmes.

A la séance de la Chambre du 12 décembre 1905 (*J. O.* du 13, p. 3875), M. Charles Dumont « mutualiste convaincu », essayait de justifier de la façon suivante la mise à l'écart des sociétés de secours mutuels. « Je voudrais, disait-il, poser clairement une autre question (2) devant les mutualistes. En acceptant, en sollicitant le rôle d'organes auxiliaires de la loi des retraites, les sociétés de secours mutuels ne vont-elles pas au-devant de périls mortels pour leur œuvre ?... Avec le temps, j'en suis convaincu, l'immense majorité des mutualistes considérera que la

(1) Cet article ne parle que des sociétés libres et approuvées ; il est bien évident que les sociétés reconnues d'utilité publique peuvent *a fortiori* se charger du service des retraites. Elles sont, en effet, « plus qu'approuvées » suivant l'expression de M. Millerand, président de la Commission (*Ch. des députés*, séance du 6 janv. 1906, p. 496).

(2) Il venait de parler des inconvénients de la multiplicité des caisses.

constitution obligatoire de réserves mathématiques, le dépôt de lourds cautionnements, l'établissement d'une comptabilité compliquée et minutieuse, c'est là, pour la mutualité, un don mortel que vous voulez leur faire. C'est un don mortel matériellement et pécuniairement, parce que toutes les fois que l'assurance vie — et la retraite ouvrière en est une branche dans votre système de capitalisation — doit fonctionner dans un groupement trop étroit entre co-participants ou co-assurés trop peu nombreux, vous exposez ce groupement quelquefois à des bénéfices exagérés et, pour ainsi dire, illicites, mais, le plus souvent, à une dissolution, à une ruine prochaines (1)... que les mutualistes cherchent à grouper tous les Français dans une mutuelle défense contre la maladie, voilà leur œuvre. La vieillesse est un risque mathématique qui s'assure, la maladie est un risque aléatoire qui se secourt. »

Et l'orateur, après avoir montré la complexité inouïe de la loi des retraites, continuait : « Dans l'état actuel, les mutualistes perçoivent des cotisations et au prorata de leurs ressources accrues et bonifiées de diverses manières subviennent à différents services. Leur imposer une obligation, une comptabilité compliquée et minutieuse, la constitution de réserves mathématiques, des cautionnements, des responsabilités non plus morales, mais pécu-

(1) L'obligation imposée par l'art. 47 du Décret du 25 mars 1911 aux sociétés de secours mutuels qui désirent faire l'assurance de justifier de l'inscription de 2.000 sociétaires, enlève une partie de la valeur de ces arguments.

niaires et pénales, c'est aller contre leurs mœurs, leurs habitudes, l'esprit de leur œuvre, c'est les pousser dans une voie au bout de laquelle il y a fatalement la dissolution. »

Le texte de la Commission défendu par le Gouvernement fut adopté et les sociétés de secours mutuels figurèrent parmi les caisses d'assurance. Au Sénat, la question ne fut pas soulevée.

Il nous reste à voir comment les sociétés et unions de sociétés de secours mutuels sont agréés, et comment elles fonctionnent.

§ 1. — *Agrément.*

Toute société ou union de sociétés de secours mutuels doit, avant toute opération d'assurance, être agréée à cet effet par décret rendu sur la proposition des ministres du Travail et des Finances (1).

Cette obligation résulte des dispositions de l'art. 17 de la loi.

Il importe de remarquer qu'il s'agit ici, non plus comme pour les caisses départementales d'une autorisation laissée au pouvoir discrétionnaire du Gouvernement (2), mais d'un simple agrément. L'autorité supérieure n'intervient ici que pour s'assurer que la société remplit les conditions

(1) Cette obligation s'impose aussi bien aux sociétés reconnues d'utilité publique qu'aux sociétés libres ou approuvées.

(2) Cf. chap. II.

exigées par les loi et règlement (1), et, s'il en est ainsi, l'autorisation ne saurait être refusée (2).

« Le privilège du silence » ne saurait non plus bénéficier à l'administration. Il doit, en effet, être statué sur la demande dans les trois mois à partir de la date de son arrivée à la préfecture ; si, à l'expiration de ce délai la société n'a pas été informée de la suite donnée à sa demande, celle-ci est considérée comme rejetée (3) et, dans ce cas, un recours peut être formé devant le Conseil d'Etat (4).

Quelles sont les formalités de l'agrément ?

Toute société ou union de sociétés de secours mutuels fonctionnant dans les conditions de la loi du 1^{er} avril 1898, qui sollicite l'agrément prévu à l'article 17 de la loi du 5 avril 1910, adresse au préfet du département dans lequel elle a son siège, une demande signée par son président.

Cette demande est accompagnée :

1^o D'un extrait de la délibération de l'Assemblée géné-

(1) Nous verrons plus loin ces conditions.

(2) La loi l'a prévu expressément à l'art. 17, § 2 : « L'agrément ne peut être refusé qu'aux sociétés ou unions ne remplissant pas les conditions générales déterminées par un règlement d'administration publique rendu sur la proposition des ministres du Travail et des Finances. » M. Viviani, ministre du Travail, avait déclaré à ce sujet (Sénat, séance du 26 janv. 1910), « à mon sens il ne peut être question, de la part du gouvernement, d'un acte capricieux par lequel il serait porté à accorder ou à réserver l'agrément aux sociétés de secours mutuels. L'agrément est une sorte de droit auquel on peut prétendre, lorsqu'on a soi-même, comme la société de secours mutuels, rempli certaines conditions et fourni certaines garanties. Dès cet instant la signature du ministre du Travail est, de droit, au bas du document qui accorde l'agrément. »

(3) Article 48 du Décret du 25 mars 1911.

(4) Art. 17, § 3 de la loi.

rale par laquelle la société ou l'union de sociétés s'est engagée à assurer directement pour ses sociétaires les retraites prévues par la loi du 5 avril 1910 et à leur payer, sous sa responsabilité, les arrérages de l'allocation viagère et de la bonification de l'Etat en même temps que ceux de la retraite ;

2° Des statuts de la société ;

3° Du règlement intérieur adopté par l'Assemblée générale pour le service des retraites ;

4° Des comptes des trois dernières années ;

5° D'une liste certifiée par le président et par le trésorier, contenant les noms, prénoms et adresses de ceux des sociétaires qui, placés sous le régime des articles 1^{er} ou 36 de la loi du 5 avril 1910, demandent l'ouverture à la société de leur compte individuel.

Le nombre des sociétaires portés sur cette liste ne peut être inférieur à 2.000.

Il est remis à la société un récépissé de la demande et des pièces annexes, indiquant la date de leur arrivée à la préfecture.

Le préfet transmet sans retard le dossier avec ses observations au ministre du Travail (1).

Il appartient dès lors à ce dernier d'examiner si la société remplit les conditions requises pour obtenir l'agrément. Ces conditions particulières (2) aux sociétés de secours mutuels sont au nombre de trois :

(1) Ari. 47 du Déc. du 25 mars 1911.

(2) Nous laissons de côté les obligations imposées à toutes les caisses comme celles qui résultent du paiement des allocations viagères et bonifications, de la tenue d'une comptabilité spéciale, etc.

1^o Le fonctionnement de la société dans les conditions de la loi du 1^{er} avril 1898 (1) ;

2^o L'autorisation de l'Assemblée générale pour la participation au service des retraites (2) ;

3^o La justification de 2.000 sociétaires (3).

Il est statué sur la demande dans les trois mois à partir de la date de son arrivée à la préfecture, soit par un décret rendu sur la proposition du ministre du Travail et du ministre des Finances dans le cas où l'agrément est accordé, soit, en cas de refus, par une décision concertée entre les deux ministres. Cette décision doit être motivée (4).

Si, à l'expiration du délai de trois mois, la société n'a pas reçu notification du décret ou de la décision ci-dessus prévus, sa demande est considérée comme rejetée (5).

En cas de rejet de la demande ou de réponse tardive,

(1) Mais par suite d'une interprétation très large de la loi « on autorise des sociétés à se constituer sous le régime de la loi du 1^{er} avril 1898, dans le but unique de constituer des retraites ouvrières (Note du ministère du Travail sur l'application de la loi, 19 juin 1912, p. 13).

(2) Cette exigence est pleinement justifiée vu les conséquences que ce nouveau service peut avoir sur l'avenir de la société.

(3) Sur l'utilité et même la nécessité de ce minimum et aussi sur l'hostilité des mutualistes à ce sujet. Voyez Pinot et Comolet-Tirman, ouvrage précité, p. 166, note 1.

(4) Les ministres peuvent éviter cette obligation en restant trois mois sans statuer. Mais alors un recours pourra être formé devant le Conseil d'Etat.

(5) Le délai de droit commun fixé par l'art. 3 de la loi du 17 juillet 1900 est de quatre mois. C'est donc une dérogation en faveur des caisses mutualistes.

un recours peut être formé devant le Conseil d'Etat sans ministère d'avocat et avec dispense de tout droit.

Les textes n'ayant pas précisé, il faut s'en rapporter au droit commun pour les délais d'introduction du recours pour les formes et conditions de sa recevabilité, son examen, etc. (1).

§ 2. — *Organisation et fonctionnement.*

Dès qu'elle a reçu notification du décret d'agrément par elle sollicité, la société de secours mutuels peut fonctionner comme caisse d'assurance. Ce nouveau service ne modifie en rien sa nature juridique (2). Il convient, d'ailleurs, de ne pas perdre de vue que la loi de 1910 n'a modifié en quoi que ce soit la loi de 1898. Le service de secours mutuels et le service des retraites fonctionnent côte à côte sans se connaître (3). Les caisses agréées sont, en effet, tenues d'établir une comptabilité spéciale pour les opérations de la loi de 1910 (4).

(1) Le délai fixé par l'art. 24 de la loi du 13 avril 1900 est de deux mois.

(2) Toutefois les dispositions du § 8 de l'art. 14 de la loi qui attribuent la personnalité civile à toutes les caisses d'assurance a pour effet d'étendre la capacité civile des sociétés libres.

(3) Cependant les assurés mutualistes profitent d'une allocation maladie prévue par l'art. 18 de la loi. Et les sociétés bénéficient d'une remise de 5 0/0 sur les cotisations ouvrières qu'elles encaissent (art. 12).

(4) Art. 49 du Décret du 25 mars 1911. — Les règles de cette

En outre, tandis que les versements faits au titre de la loi de 1898 continuent à bénéficier des subventions de l'Etat, prévues par la loi du 1^{er} avril 1898 et de la bonification d'intérêt prévue par la loi de finances du 31 mars 1903 les sommes déposées à la Caisse des dépôts en exécution de la loi de 1910, ne profitent pas de cette faveur (1). Par contre, les retraites constituées en vertu de la loi de 1910 profitent seules des avantages de cette dernière (2).

La société de secours mutuels agréée ne peut faire le service qu'au profit de ses « sociétaires », c'est-à-dire des individus qui sont affiliés à la société pour le service de la loi de 1898 (3).

Outre l'obligation de tenir une comptabilité spéciale au service des retraites ouvrières, les caisses mutualistes sont soumises à un certain nombre d'obligations, soit communes avec les autres caisses, soit spéciales et qui ont fait l'objet des articles 49 à 52 et 53 à 54 du Décret du 25 mars 1911, dont nous parlerons dans la suite (4).

comptabilité sont déterminées par un arrêté interministériel du 20 juin 1911. V. chapitre VI, II^e partie.

(1) Art. 17, § 4, L. 5 avril 1910. — V. lettre du ministre du Travail à M. Chéron. *Rapport Chéron*, 1911. n° 662, p. 20.

(2) *Ibidem*, § 1.

(3) Mais par une interprétation libérale de cette dernière loi, il a été admis que les retraites ouvrières rentraient dans les buts que peuvent se proposer les mutualités. En conséquence, elles sont autorisées à créer une section spéciale exclusivement destinée aux assurés qui adhèreraient pour ce seul but mutualiste.

(4) ART. 49. — La société de secours mutuels agréée est tenue d'établir une comptabilité spéciale, décrivant les opérations du service des retraites prévues par la loi du 5 avril 1910, à l'exclusion des frais d'administration.

Elles sont enfin soumises au contrôle technique et financier des ministres du Travail et des Finances (1).

Les sociétés agréées bénéficient des avantages accordés à toutes les caisses (2). L'Etat leur accorde, en outre, une

Le montant des allocations reçues en conformité de l'article 12 de ladite loi ne figure que pour ordre dans cette comptabilité.

ART. 50. — Les recettes en espèce donnent lieu à la délivrance de quittances extraites d'un registre à souche.

Les pièces justificatives des dépenses sont conservées au siège de la société.

Toutes les opérations sont inscrites chaque jour sur un registre spécial. En fin de quinzaine, elles font l'objet d'un dépouillement par nature de recettes et de dépenses.

En fin de trimestre, le trésorier de la société établit un relevé général faisant ressortir, par nature de recettes et de dépenses, le total des opérations du service des retraites prévues par la loi du 5 avril 1910. Ce relevé est envoyé au receveur des finances de l'arrondissement ou, dans le département de la Seine, au receveur central des finances, après avoir été visé par le président de la société.

ART. 51. — Un compte individuel est ouvert à chaque sociétaire qui a choisi la société comme établissement assureur.

Doivent être inscrits sur ce compte, chaque année, au moment de l'arrivée à la société de la carte annuelle, les versements de l'assuré, et, s'il y a lieu, les contributions des employeurs et les majorations prévues à l'article 36 de la loi du 5 avril 1910.

ART. 53. — Dans le premier semestre de chaque année, la société de secours mutuels agréée envoie au ministre du Travail un inventaire établi au 31 décembre de l'année précédente et donnant sa situation active et passive en ce qui concerne les opérations du service des retraites prévues par la loi du 5 avril 1910.

Les réserves mathématiques font l'objet d'un article spécial du passif. Elles sont calculées d'après le tarif en vigueur au moment de l'inventaire.

(1) Nous les étudierons plus tard. Le premier a été déterminé par un arrêté interministériel du 11 août 1911 ; le second par un arrêté du 18 juillet 1912.

(2) Remise de 5 0/0 sur les encaissements et 1 franc d'indemnité par compte d'assuré pour les frais d'administration.

allocation annuelle d'un franc cinquante centimes (1 fr. 50), réduite à soixante-quinze centimes (0 fr. 75) pour les assurés de moins de 18 ans, qui est affectée à un dégrèvement de pareille somme sur la cotisation maladie de l'assuré. Toutefois, cette allocation n'est pas attribuée si la cotisation versée pour l'assurance contre la maladie est inférieure à six francs (6 francs) ou à trois francs (3 francs), si l'assuré a moins de 18 ans.

Enfin, depuis la loi du 27 février 1912, les caisses mutualistes, à l'instar des caisses départementales, peuvent recevoir des avances de l'Etat pour couvrir leurs frais de premier établissement.

§ 3. — *Retrait d'agrément.*

Le retrait d'agrément est la sanction directe du contrôle de l'administration sur les caisses mutualistes ; il ne peut, d'ailleurs, intervenir que pour des cas déterminés et suivant certaines règles précises.

L'agrément peut être retiré soit pour infractions aux règles de comptabilité ou autres irrégularités commises dans la gestion du service des retraites prévues par la loi, soit pour défaut d'équilibre entre l'actif et le passif de la caisse, soit lorsque le nombre des sociétaires auxquels un compte individuel est ouvert, et de ceux dont la retraite

déjà liquidée est servie par la société, devient inférieur à 1.800 (1).

En tout cas, la société doit être préalablement mise en demeure par le ministre du Travail de produire ses observations sur les motifs invoqués à l'appui du retrait d'agrément.

Un délai lui est imparti par la mise en demeure, pour régulariser sa situation et spécialement, s'il y a lieu, pour atteindre à nouveau la limite inférieure du nombre des assurés.

Si, à l'expiration de ce délai, la société n'a pas régularisé sa situation, elle est tenue de présenter des propositions pour sa liquidation, notamment pour le transfert de l'actif et du passif à d'autres caisses d'assurance (2).

Le retrait d'agrément est prononcé par décret rendu sur avis conforme de la section permanente du Conseil supérieur des retraites ouvrières et sauf recours devant le Conseil d'Etat, dans les conditions prévues en cas de refus d'agrément (3).

Le décret qui prononce le retrait d'agrément détermine en même temps les conditions de la liquidation, notamment en ce qui concerne le transfert de l'actif et du passif à d'autres caisses d'assurance.

Après quelques hésitations au début, les sociétés de secours mutuels ont largement usé de la faculté que leur

(1) Art. 54 du Décret du 25 mars 1911.

(2) Art. 54 du Décret du 25 mars 1911.

(3) Cf. p. 60.

réservait la loi des retraites ouvrières. La cause en est due en partie à l'interprétation très large qui a été donnée par le ministre du Travail à l'art. 17 de la loi du 5 avril 1910 (1). Elle a permis aux mutualistes de créer une section spéciale destinée aux assurés qui adhèrent exclusivement pour le service des retraites et aussi à des sociétés de se constituer sous le régime de la loi du 1^{er} avril 1898, dans le but unique de faire le service des retraites ouvrières.

Au 1^{er} octobre 1912, il existait vingt-quatre caisses d'assurance mutualistes ; six avaient été créées par des fédérations régionales ; dix par des unions départementales et huit par des sociétés. Parmi ces caisses, trois s'étendaient sur toute la France (2), neuf sur plusieurs départements (3), et la plupart des autres comprenaient un département.

(1) En effet, l'art. 17 parle de *société de secours mutuels, libre ou approuvée....* qui assurera pour *ses sociétaires* le service des retraites.

Il suppose donc (interprétation stricte) : 1^o que la société est autorisée pour un service rentrant dans la loi du 1^{er} avril 1898 ; 2^o qu'une fois autorisée en vertu de la loi du 5 avril 1910 elle ne pourra faire le service des retraites que pour les mutualistes, ses sociétaires.

(2) Caisse fédérale mutualiste de Paris, La boule de neige, la France prévoyante.

(3) Caisse fédérale mutualiste de Nice, caisse centrale mutualiste de Franche-Comté, caisse de la fédération régionale des unions mutualistes de l'Est, caisse de la fédération régionale mutualiste du Sud-Ouest, caisse de l'union de la mutualité provinciale de l'Orléanais, caisse lorraine de retraites, caisse fédérale mutualiste de l'Aisne, l'Oise et la Somme, Caisse de la fédération régionale mutualiste du Midi, caisse mutualiste d'Ille-et-Vilaine et de la région.

CHAPITRE IV

LES CAISSES DE RETRAITES DE SYNDICATS PROFESSIONNELS

Le rapprochement dans les §§ 5 et 7 de l'article 14 de la loi du 5 avril 1910 des « caisses syndicales de retraites » et des « caisses de retraites de syndicats professionnels », a pu susciter quelques difficultés pour la détermination exacte de chacun de ces organismes.

Répondant à une question de M. Ribot (1), le ministre du Travail a précisé le sens de ces deux expressions.

« Le mot syndicales dans le § 5 s'applique à des caisses qui sont administrées par plusieurs patrons et dans le § 7 il concerne des caisses possédées par des syndicats professionnels qui sont généralement des syndicats ouvriers... »

Par caisses de retraites de syndicats professionnels, il faut donc entendre les caisses qui se rattachent à un syndicat professionnel constitué en vertu de la loi du 21 mars 1884. Il nous suffira de définir les syndicats pro-

(1) Sénat, débats. *J. O.* du 22 janv. 1910, p. 89.

fessionnels et de rappeler les dispositions de la loi précitée concernant les caisses de retraites.

« Le syndicat professionnel est un contrat par lequel un certain nombre de personnes exerçant la même profession, des métiers similaires ou des professions connexes conviennent de mettre en commun leurs connaissances et leur activité pour étudier et pour défendre leurs intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles » (1).

Peu importe le métier ou la profession ; peu importe également la qualité des personnes. Suivant le texte et l'esprit de la loi de 1884, ont le droit de former ou de faire partie d'un syndicat professionnel, toutes les personnes qui exercent une profession industrielle, commerciale, agricole ou de services à gages, soit comme patrons ou maîtres, soit comme employés et ouvriers (2).

Les syndicats professionnels ont pour objet de se concerter « librement pour l'étude et la défense de leurs inté-

(1) Gain, *Les syndicats professionnels agricoles*, n° 64.

(2) Pratiquement, les ouvriers se sont syndiqués ensemble et les patrons en ont fait autant de leur côté. Les deux éléments salariat et patronat se sont peu rapprochés.

Au 1^{er} janvier 1909, sur 14.842 syndicats comprenant 2.196.940 membres, parmi lesquels 116.910 femmes, il y avait :

4.450 syndicats patronaux comprenant 368.547 membres, dont 7.908 femmes ;

5.260 syndicats ouvriers comprenant 977.350 ouvriers, dont 86.910 femmes ;

4.948 syndicats agricoles comprenant 813.038 ouvriers, dont 14.720 femmes ;

Et seulement 184 syndicats *mixtes* comprenant 38.005 membres, dont 7.372 femmes.

(Extrait du *Bulletin de l'Office du Travail*).

rêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles. » Ils ont, en outre, d'autres prérogatives parmi lesquelles celle « de constituer sans autorisation, mais en se conformant aux autres dispositions de la loi, entre leurs membres, des caisses spéciales de secours mutuels *et de retraites* » (art. 6).

« Tout membre d'un syndicat professionnel peut se retirer à tout instant de l'association... Toute personne qui se retire d'un syndicat conserve le droit d'être membre de sociétés de *secours mutuels et de pensions de rétraïtes* pour la vieillesse à l'actif desquelles elle a contribué par des cotisations ou versements de fonds. »

Ce sont ces caisses de retraites que veut désigner le § 6 de l'article 14 comme susceptibles de participer au service des retraites ouvrières.

En ce qui concerne l'agrément, l'organisation et le fonctionnement, il suffit de se reporter aux sociétés de secours mutuels ; l'article 56 du Décret du 25 mars 1911 dispose, en effet, que les dispositions réglementaires relatives à ces dernières sont applicables aux caisses de retraites des syndicats professionnels (1).

(1) Il convient d'ajouter que jusqu'alors l'étude de ces caisses est dénuée d'intérêt pratique. Au 1^{er} octobre 1912 il n'existait aucun syndicat agréé. Seule, l'« Union centrale des syndicats des agriculteurs de France » avaient adressé une demande à cet effet au ministre du Travail. Cette demande d'agrément a d'ailleurs soulevé une question de principe.

Les unions de syndicats professionnels peuvent-ils constituer des caisses de retraites ? On a fait remarquer que la loi de 1884 n'avait pas accordé la personnalité civile à ces unions ; que, dès lors, elles

ne pouvaient faire le service de la retraite. Par contre, on a fait valoir qu'il n'était pas nécessaire, à cet effet, que les unions fussent des personnes morales, qu'il leur suffisait d'avoir une existence légale (et il en est ainsi de par la loi de 1884), la personnalité civile leur étant donnée par le décret d'autorisation conformément à l'art. 14, § 8 de la loi des retraites. En fait, la question n'a pas encore été tranchée. La demande de l'union précitée sera appelée à faire jurisprudence.

CHAPITRE V

LES CAISSES PATRONALES ET SYNDICALES DE RETRAITES.

LES CAISSES DE SYNDICATS DE GARANTIE LIANT SOLIDAI-
REMENT LES PATRONS ADHÉRENTS POUR L'ASSURANCE
DE LA RETRAITE.

Ces diverses caisses prévues par les §§ 5 et 6 de l'article 14 de la loi ne sont, en réalité, que trois variétés d'un même type : la caisse patronale ; en effet, la caisse est dite patronale lorsqu'elle est constituée par un seul employeur ; syndicale quand elle est créée par plusieurs patrons ; quant à la caisse des retraites d'un syndicat de garantie solidaire, c'est « une association entre patrons qui sont solidaires les uns des autres pour garantir les risques de la pension (1) ». Elles sont donc les unes et les autres constituées par des employeurs au profit de leurs employés et c'est là, précisément, leur caractère commun.

(1) Déclaration du ministre du Travail. Sénat 1910, Séance du 15 mars. *J. O.* du 16, p. 602.

Un assez grand nombre d'institutions de ce genre existaient bien antérieurement à la loi du 5 avril 1910 (1).

C'est pourquoi le législateur, tout en déterminant l'organisation et le fonctionnement des caisses patronales créées postérieurement au 5 avril 1910, a dû ménager certaines dispositions transitoires pour l'adaptation des organismes antérieurs au régime nouveau.

Il nous faudra donc étudier successivement :

1^o Les caisses patronales créées postérieurement à la loi du 5 avril 1910 ;

2^o Les caisses patronales existant antérieurement à ladite loi.

A. Caisses patronales créées postérieurement à la loi du 5 avril 1910

§ 1. — Autorisation.

Aux termes du § 2 de l'article 19 de la loi, les caisses patronales sont autorisées à fonctionner par décret rendu sur la proposition des ministres du Travail et des Finances (2).

L'autorisation d'un organisme de ce genre est donc né-

(1) Nous verrons à la fin du chapitre leur origine et leur organisation.

(2) Le décret d'autorisation d'une caisse de syndicat de garantie solidaire doit être précédé d'un avis de la section permanente du Conseil supérieur des retraites ouvrières.

cessairement précédée d'une demande adressée aux ministres intéressés (1).

La demande formée en vue d'obtenir l'autorisation de constituer une caisse patronale ou syndicale ou une caisse de syndicat de garantie solidaire, est adressée au ministre du Travail.

Les auteurs de la demande doivent faire connaître :

1^o Les règles applicables aux versements obligatoires ou facultatifs des assurés et aux contributions patronales ;

2^o Le choix fait pour l'encaissement des versements et des contributions entre le paiement en espèces et l'apposition de timbres-retraite ;

3^o Les œuvres que les demandeurs se proposeraient de fonder pour assurer des avantages supplémentaires soit aux bénéficiaires ou à leur famille par voie d'amélioration des conditions matérielles de leur existence après la liquidation des retraites, soit aux familles des bénéficiaires en cas de décès de ceux-ci avant la liquidation de leurs retraites, ainsi que les conditions d'affectation à ces œuvres ou à la constitution de réserves, conformément au paragraphe 5 de l'article 19 de la loi du 5 avril 1910, de l'excédent des cotisations des employeurs sur les contributions fixées à l'article 2 de ladite loi ;

(1) Bien que les textes ne le prévoient pas, les modifications à l'organisation de la caisse, doivent être approuvées dans la même forme. Les textes n'ont pas déterminé à qui appartient, en principe, l'initiative de la fondation. Mais le caractère de la caisse semble pratiquement désigner le patron comme seul susceptible de prendre une pareille initiative.

4° Le mode de désignation des membres du Conseil d'administration de la caisse, ainsi que les attributions de ce Conseil ;

5° Les règles concernant la dévolution de l'actif final net de la caisse, en cas de renonciation à la constitution des retraites ouvrières ou en cas de retrait d'autorisation ;

6° Les ressources que les demandeurs se proposent d'employer, en cas d'insuffisance des allocations prévues à l'article 12 de la loi du 5 avril 1910, au paiement des frais de premier établissement de la caisse ainsi que des dépenses d'administration du service des retraites et des œuvres qui y sont rattachées ;

7° Le maximum du prélèvement qui pourra être opéré pour le paiement de ces frais et dépenses sur l'excédent des cotisations des employeurs.

Lorsque la demande concernera une caisse de syndicat de garantie solidaire, les auteurs de cette demande devront, en outre, faire connaître les conditions dans lesquelles cessera la solidarité des employeurs adhérents à la caisse, après qu'ils auront déclaré vouloir se retirer du syndicat.

Enfin, conformément aux prescriptions du § 2 de l'art. 157 du Décret du 25 mars 1911, les auteurs de la demande doivent s'engager à payer aux assurés et sous leur responsabilité les arrérages de l'allocation viagère et de la bonification en même temps que ceux de la pension de retraite.

Le décret d'autorisation intervient ici dans des condi-

tions bien différentes de celles des sociétés de secours mutuels. Pour ces dernières qui remplissent les conditions réglementaires, le décret d'agrément constitue la reconnaissance d'un droit. Il n'en est pas de même pour les caisses patronales ou syndicales. Le fait d'introduire une demande régulière n'implique pas, pour le Gouvernement, l'obligation d'y faire droit. Il peut, au contraire, refuser l'autorisation et sa décision n'est susceptible d'aucun recours contentieux (1). Ce point ne saurait faire de doute. En effet, à la séance du 15 mars 1910, M. Touron déposa un amendement tendant à autoriser les caisses patronales à introduire un recours devant le Conseil d'Etat en cas de refus d'autorisation. Le ministre du Travail fit observer que la diversité infinie dans l'organisation de ces caisses rendait impossible, si ce n'est à leur détriment, l'établissement d'un règlement type dont la violation serait susceptible d'un recours contentieux (2).

D'autre part, le décret d'autorisation n'habilite pas par lui-même la caisse à entreprendre immédiatement ses opérations. L'art. 86 du Décret prévoit une nouvelle condition : c'est la justification par les employeurs auprès du ministre du Travail que le nombre des salariés ayant adhéré à la caisse a atteint 2.000.

Cette justification résulte de la remise au ministre du Travail de la liste nominative des salariés adhérents, re-

(1) Il est bien évident qu'un recours gracieux est toujours possible.

(2) Voyez Sénat 1910, 15 mars. *J. O.* du 16, p. 601.

vêtue de leurs signatures. La liste doit être remise dans le délai d'un an à partir de la date du décret autorisant la constitution de la caisse.

§ 2. — *Nature, organisation et fonctionnement.*

Les caisses patronales et syndicales sont des personnes morales privées. A ce titre, elles jouissent de la personnalité civile, que l'article 14 de la loi leur a d'ailleurs expressément reconnue. Elles ont, par suite, un patrimoine distinct de celui de l'entreprise qui les a créées.

Leur capacité juridique est délimitée par les règles générales de la matière et aussi par les dispositions spéciales de la loi de 1910 (1).

L'organisation de ces caisses a fait l'objet de l'art. 87 du Décret du 25 mars 1911 ; elle se réduit à un Conseil d'administration composé de six membres, savoir :

1^o Trois représentants de l'entreprise ;

2^o Trois représentants des assurés pris dans le personnel de l'entreprise et désignés conformément aux dispositions arrêtées lors de l'autorisation de la caisse.

Le Conseil d'administration d'une caisse syndicale doit comprendre un nombre pair de membres qui ne peut être

(1) Nous verrons en étudiant le placement des fonds des caisses d'assurance qu'elles jouissent d'un régime moins étroit que celui des autres caisses.

inférieur à six. Il se compose pour moitié de représentants des employeurs et pour moitié de représentants des assurés pris dans le personnel des entreprises affiliées à la caisse et désignés suivant les dispositions arrêtées lors de l'autorisation de la caisse.

Toutefois, pour ces deux catégories de caisses, le nombre des représentants des employeurs peut être supérieur d'une unité à celui des représentants des salariés lorsque les employeurs se sont engagés à fournir des contributions patronales dépassant d'un quart au moins les versements statutairement obligatoires des salariés.

Le conseil élit son président, son vice-président et son secrétaire.

Les caisses patronales sont instituées au profit exclusif des salariés de l'entreprise qui les a créées.

Les caisses syndicales et les caisses des syndicats de garantie solidaire ne peuvent être formées qu'entre employeurs exerçant soit la même profession, soit des professions n'appartenant qu'à l'un des groupements déterminés à cet effet par un arrêté du ministre du Travail (1).

(1) Cet arrêté porte la date du 1^{er} juillet 1911. En voici le texte :

ART. 1^{er}. — Les caisses syndicales et les caisses de syndicats de garantie solidaire ne pourront être formées qu'entre employeurs exerçant les professions appartenant à l'un des groupements déterminés ci-après :

1^o Agriculture, forêts, pêches ;

2^o Industries agricoles et forestières, meunerie, sucrerie, distillerie, industries de l'alimentation ;

3^o Industries chimiques et similaires, matières colorantes, usines d'éclairage et d'électricité ;

Elles sont instituées au profit exclusif des salariés des entreprises affiliées (1).

D'autre part, l'art. 19, § 6 de la loi dispose que les salariés ne pourront valablement s'engager à adhérer à une caisse patronale ou syndicale pour une période supérieure à celle pendant laquelle ils appartiennent à l'entreprise affiliée à la caisse patronale ou à une des entreprises affiliées à la caisse syndicale (2).

Le fonctionnement des caisses patronales et syndicales, tout en restant soumis aux principes généraux de la loi

4° Fabriques de papier et de carton, imprimeries, industries polygraphiques ;

5° Métallurgie, hauts-fourneaux, forges et aciéries, chaudronnerie, fonderie et construction mécanique ;

6° Cuir et peaux, mégisserie, tannerie, ganterie ;

7° Matériaux de construction, bâtiments, chantiers, travaux publics, industries extractives, minières et carrières ;

8° Industries du bois, ébénisterie, tabletterie, jouets, broserie, vannerie ;

9° Poterie, céramique, verrerie ;

10° Industries textiles, travail des étoffes, vêtements ;

11° Transports par terre et par eau, entreprises de chargement et de déchargement ;

12° Commerce, banques, assurances et similaires ;

13° Professions libérales, établissements d'enseignement, entreprises de spectacles.

ART. 2. — Au point de vue de l'application du présent arrêté, lorsqu'un employeur emploie accessoirement pour son exploitation des salariés appartenant à une profession comprise dans un autre groupe que l'entreprise principale, ces salariés peuvent être néanmoins assurés à la même caisse.

(1) Art. 83 du Décret du 25 mars 1911.

(2) Cette restriction a sans doute pour but d'engager les patrons à consentir, au profit de leurs employés, des avantages qu'ils ne sauraient accorder à des personnes étrangères.

de 1910, présente, en raison même du caractère privé de ces organismes, certaines dérogations qui consacrent une liberté plus étendue.

C'est ainsi que l'art. 19, § 3 de la loi, prévoit que les employeurs et les salariés qui adhèrent aux caisses patronales ou syndicales ou à des caisses de syndicats de garantie solidaire, peuvent être dispensés, par le décret qui en autorisera la constitution, des versements prévus à l'article 2, à la condition que les pensions soient au moins égales à celles qui seraient obtenues dans les mêmes périodes en vertu de la loi de 1910 (1).

De même ils seront en tous cas dispensés des appositions de timbres retraite.

Si les caisses patronales ou syndicales reçoivent des employeurs des cotisations supérieures aux contributions fixées à l'article 2, elles sont tenues seulement de capitaliser au compte de chaque salarié la partie de la cotisation correspondant à la contribution obligatoire, et peuvent, avec le surplus, soit constituer des réserves, soit accorder des avantages supplémentaires aux bénéficiaires ou à leur famille dans les conditions déterminées par leurs statuts approuvés (2).

(1) Cette dispense est facultative.

(2) Par suite un employé qui quitte la caisse continue à bénéficier des versements faits à son compte et non des avantages spéciaux prévus. Cette disposition a encore pour but de faire consentir aux patrons des avantages supplémentaires.

En quoi peuvent-ils consister ? La Commission extra-parlementaire en avait précisé l'objet dans une énumération. Le Conseil d'Etat modifia le projet de décret sur ce point par suite des inconvé-

Quoiqu'il en soit, la contribution de l'employeur ne peut, en aucun cas, être inférieure aux chiffres fixés par l'article 2 de la loi du 5 avril 1910, ni donner, avec le versement de l'assuré, une somme inférieure à celle résultant du même article.

Les versements statutairement obligatoires des assurés et la part des contributions patronales qui doit être capitalisée conformément aux prescriptions du paragraphe 5 de l'article 19 de la loi du 5 avril 1910, sont encaissés au moins tous les trois mois.

Enfin, indépendamment des placements autorisés pour toutes les caisses, les caisses patronales ou syndicales peuvent employer leurs fonds en prêts garantis par premières hypothèques sur les immeubles appartenant aux entreprises auxquelles correspondent lesdites caisses et jusqu'à concurrence de la moitié seulement de leur valeur.

Tous les actes relatifs aux prêts dont il s'agit seront exempts des droits de timbre, d'enregistrement et de toutes autres taxes.

Pour les syndicats de garantie solidaire, leurs fonds peuvent être employés jusqu'à concurrence du tiers en immeubles situés en France et jusqu'à concurrence du dixième confondu dans le tiers précédent en commandites industrielles ou en prêts à des exploitations industrielles de solvabilité notoire et ayant leur siège en France (art. 19 de la loi).

nients d'une énumération qui peut se révéler incomplète. Voir Pinot et Comolet-Tirman, ouvrage précité, p. 184, note 1.

Le conseil d'administration gère et administre directement la caisse, à l'exclusion de toute entreprise de gestion.

Ses délibérations ne sont valables que si la moitié au moins des membres qui le composent assiste à la séance. Néanmoins, après une seconde convocation, elles sont valables quel que soit le nombre des membres présents.

Elles sont prises à la majorité des membres présents ; en cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Il est remis à chaque adhérent un exemplaire des statuts, du règlement de la caisse et des modifications qui y seraient apportées après son adhésion.

L'adhésion d'un salarié à une caisse patronale ou syndicale ou à une caisse de syndicat de garantie solidaire est constatée par l'indication de cette caisse sur la carte annuelle.

Le montant des versements des assurés et des contributions patronales, dont l'encaissement en espèces a été effectué depuis la délivrance de la carte annuelle, est inscrit par la caisse sur cette carte, lorsqu'elle arrive au terme de sa validité ou lorsque l'assuré quitte, soit l'entreprise à laquelle il était attaché s'il s'agit d'une caisse patronale, soit les entreprises affiliées s'il s'agit d'une caisse syndicale ou d'une caisse de syndicat de garantie.

Un règlement, préparé par le Conseil d'administration de la caisse et soumis à l'approbation des ministres du Travail et des Finances, fixe les règles de comptabilité de la caisse.

Enfin, comme les autres, les caisses patronales sont

obligées de tenir un compte par assuré et d'envoyer chaque année au ministre du Travail leur situation active et passive. Elles sont aussi soumises au contrôle financier et technique et ont droit à l'indemnité de 1 franc par compte allouée par l'art. 12 de la loi.

§ 3. — *Retrait d'autorisation.*

Ce retrait constitue la sanction du contrôle financier ou technique qui est exercé sur ces caisses.

Il survient, soit pour infractions aux règles de comptabilité ou autres irrégularités commises dans la gestion des divers services, soit pour défaut d'équilibre entre l'actif et le passif de la caisse, soit lorsque le nombre des sociétaires auxquels un compte individuel a été ouvert à la caisse pour la constitution d'une retraite et de ceux dont la retraite déjà liquidée est servie par la caisse, devient inférieur à 1.800.

Le retrait d'autorisation est prononcé par décret sur la proposition des ministres du Travail et des Finances, après avis de la section permanente du Conseil supérieur des retraites ouvrières (1).

Il ne peut, d'ailleurs, intervenir qu'après les formalités prévues à l'art. 54 du Décret du 25 mars 1911, formalités

(1) Il en est ainsi pour les caisses départementales. Au contraire, pour les sociétés de secours mutuels il faut un avis *conforme*.

communes aux caisses départementales et aux caisses mutualistes (1).

En outre, s'il s'agit d'une caisse de syndicat de garantie solidaire, les employeurs qui se trouvaient affiliés pendant tout ou partie des deux dernières années qui précèdent le retrait d'autorisation (2), restent solidairement garants.

Dans aucun cas leur garantie ne peut cesser avant l'apurement complet des opérations constaté par une décision du ministre du Travail, prise après avis de la section permanente du Conseil supérieur des retraites ouvrières.

B. Caisses patronales existant antérieurement à la loi du 5 avril 1910

§ 1. — Caractères généraux et historique.

En matière de prévoyance, plus que partout ailleurs, l'initiative privée devance l'œuvre du législateur. C'est ainsi que les efforts de patrons philanthropes avaient abouti, avant la loi de 1910, à la création d'un certain nombre d'institutions (3) présentant à la fois les caractères

(1) Cf. chapitre III, § 3.

(2) Il en est de même en cas de renonciation.

(3) Leur origine est souvent ancienne. Elles se rencontrent un peu partout, dans les exploitations agricoles, commerciales, industrielles. Toutefois elles n'existent, en général, que dans la grande exploitation et particulièrement dans les exploitations minières.

de prévoyance et d'assistance et que l'on a englobées sous le terme générique de « caisses de secours (1) ».

Il existait une grande diversité dans l'organisation de ces institutions ; toutefois elle se rapprochait souvent du type suivant. Les ressources provenaient des contributions versées par les employeurs et de retenues obligatoires (2) sur les salaires, retenues d'ailleurs très variables quant au chiffre.

L'administration en était le plus souvent confiée à une Commission composée de membres de droit, de quelques ouvriers nommés par le patron auxquels venaient s'adjoindre des ouvriers nommés par leurs camarades.

Leur but était aussi très complexe ; maladie, chômage, accidents, secours extraordinaires, frais funéraires, pensions aux veuves et orphelins, secours temporaires et voyageurs, retraite d'invalidité, constituaient autant d'objets dont elles s'occupaient (3).

Lorsque la caisse de secours se propose de servir une rente aux membres parvenus à un certain âge, après un exercice d'une certaine durée, elle prend le nom de *Caisse de retraites*. Ce sont ces caisses que vise l'art. 14.

(1) Voici la définition qui en est donnée par Picard et d'Hof-fischmidt (pand. Belges) : « Toute institution de prévoyance établie dans le but d'assurer des secours aux ouvriers et employés d'une exploitation quelconque, toutes les fois qu'ils se trouvent dans des conditions d'âge ou d'incapacité physique déterminées. »

(2) Certaines caisses étaient alimentées exclusivement par le patron.

(3) Voir *Rapport Guieysse, Ch. des députés*, 1904, n° 2083 annexe, p. 208. Statuts ou règlements de retraites d'entreprises industrielles.

Leur nature juridique est assez difficile à préciser ; elles ne sont pas le résultat d'un contrat de société, puisque l'exploitant ne reçoit rien ; elles ne présentent pas le caractère d'institutions de bienfaisance qui supposent des avantages pécuniaires à titre gratuit ; elles résultent « d'un contrat à titre onéreux, synallagmatique et aléatoire, car les parties se trouvent engagées les unes envers les autres à l'exécution intégrale des clauses statutaires et, il est fait dans ces contrats une part considérable à des événements futurs et incertains (1) ».

Elles sont le résultat d'une convention accessoire du contrat primitif qui lie l'un à l'autre le patron et l'ouvrier et sont soumises au droit civil en général.

Il en a été ainsi jusqu'à la loi du 27 décembre 1895, votée à la suite des « scandales légaux des malheureuses affaires de Terrenoire et du comptoir d'escompte où, dans la première les ouvriers avaient vu disparaître, en conséquence de la législation, le fruit de leurs épargnes et de leurs justes espérances, et où, dans la seconde, des engagements pris par une société puissante paraissant offrir toute sécurité à ses employés, avaient été juridiquement mis à néant (2) ».

Cette loi ne venait d'ailleurs pas régler le statut des caisses de retraites patronales, mais répondait « à l'impérieuse nécessité de garantir la sécurité des épargnes des

(1) *Dalloz, Pandectes françaises, Répertoire, Caisses de secours*, n° 27.

(2) *Rapport Guieysse, Ch. des députés, 1891, n° 1158, p. 2.*

travailleurs (1) ». Elle fixait, en conséquence, les droits des employés au cas de faillite, liquidation judiciaire, ou même de cession volontaire d'une entreprise qui aurait organisée une caisse de retraite ; elles déterminait, d'autre part, l'emploi des fonds ainsi retenus et le contrôle de l'administration à cet égard (2).

Les caisses de retraites patronales et syndicales étaient donc régies par la loi du 27 décembre 1895 et le Décret du 14 octobre 1897.

Quant aux caisses de syndicats de garantie solidaire, leur origine est beaucoup plus récente. Elle remonte à la loi du 9 avril 1898 (art. 24) sur les accidents du travail. Ces caisses ont pour objet de permettre aux patrons de faire face aux indemnités mises à leur charge par la loi précitée, autrement que par l'assurance à une société mutuelle ou à primes fixes. L'engagement pris *in infinitum* par tous les affiliés de garantir solidairement les indemnités qui peuvent incomber à chacun d'eux, remplace le paiement de la prime (3).

Ces institutions fonctionnaient d'ailleurs sous deux régimes bien différents. Les unes percevaient les versements et servaient des pensions d'après des tarifs propres, sous leur responsabilité et constituaient de véritables

(1) Voyez *Collection Duvergier*, année 1895, p. 503 et suiv., les nombreuses raisons données par les rapporteurs de la loi en faveur de cette garantie.

(2) Ces dernières dispositions ont été abrogées par la loi du 5 avril 1910 (art. 42).

(3) Art. 24.

caisses d'assurance ; les autres étaient de simples organismes d'encaissement qui se bornaient à recouvrer les cotisations pour les verser à la Caisse nationale des retraites qui se chargeait ensuite de la constitution et du service des retraites.

Comment la loi des retraites ouvrières est-elle venue modifier l'organisation antérieure des caisses et institutions patronales de retraites ?

« La Commission extraparlémentaire et, après elle, le Conseil d'Etat, ont considéré qu'il ne serait peut-être pas sans inconvénients d'imposer brusquement la suppression et la liquidation de ces caisses ou de ces institutions organisées spontanément et sans que rien ne les y obligeât, par des hommes soucieux de propager déjà les idées de prévoyance dans le monde du travail. Aussi a-t-il été décidé que même sous le régime nouveau, ces caisses et ces institutions pourraient continuer leurs opérations sous la réserve, toutefois, qu'elles en obtiendraient au préalable l'autorisation. Cette autorisation est subordonnée à certaines conditions dont l'objet est de donner la certitude aux salariés qui resteront les adhérents de ces caisses ou de ces institutions, qu'une retraite leur sera servie au moins égale à celle que leur assurerait l'appliacation pure et simple de la loi du 5 avril (1). »

Les caisses peuvent donc prendre deux partis. Ou bien demander l'autorisation, ou bien cesser de fonctionner.

(1) Pinot et Comolet-Tirman, ouvrage précité, p. 191.

Dans le premier cas, l'autorisation peut être refusée.

Il importe donc d'examiner :

1^o A quelles conditions les caisses peuvent être autorisées à continuer à fonctionner et, dans ce cas, quelle est leur situation, tant pour le passé que pour l'avenir ;

2^o Ce qu'il advient lorsque les caisses ne demandent pas ou n'obtiennent pas l'autorisation et, dans ce cas, quelle situation leur échoit pour le passé et pour l'avenir.

§ 2. — *Conditions d'autorisation des caisses antérieures à la loi du 5 avril 1910. Leur nouveau régime.*

Les conditions varient suivant qu'il s'agit d'une caisse patronale ou syndicale ordinaire, d'une institution collective de retraites constituée sous forme de société anonyme ou d'une institution patronale opérant ses versements à la Caisse nationale des retraites.

Les caisses patronales ou syndicales, qui existaient au moment de la promulgation de la loi du 5 avril 1910, peuvent être autorisées, quel que soit le nombre de leurs adhérents, à continuer de fonctionner pourvu qu'elles justifient auprès du ministre du Travail :

1^o Que les retraites qu'elles s'engagent à servir dans l'avenir sont au moins égales à celles qui seraient obtenues en vertu de la loi du 5 avril 1910 ;

2^o Que leurs réserves mathématiques sont suffisantes

pour leur permettre de faire face aux engagements déjà contractés par elles.

Si cette dernière justification ne peut être fournie, les caisses doivent compléter leurs réserves dans le délai qui leur est imparti par une décision du ministre du Travail, et qui ne peut, en aucun cas, excéder deux ans.

Les caisses doivent, en outre, prendre l'engagement de compléter leurs réserves mathématiques sur une mise en demeure du ministre du Travail, lorsqu'une insuffisance sera constatée à la suite de l'établissement de l'inventaire annuel (1).

• Les conditions sont les mêmes pour les caisses constituées sous forme de sociétés anonymes, sauf la disposition qui concerne l'engagement de compléter les réserves mathématiques. Par contre, ces institutions devront, en outre, justifier d'un capital dont le montant minimum sera fixé par le décret d'autorisation.

Le décret d'autorisation déterminera la part minimum du capital qui devra être immédiatement versée (2).

Quant aux institutions patronales qui existaient au moment de la promulgation de la loi du 5 avril 1910 et qui, d'après leurs statuts ou règlements, opéraient leurs versements à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, elles pourront être autorisées, quel que soit le nombre de leurs adhérents, à continuer d'opérer leurs versements à la Caisse

(1) Art. 95 du Décret du 25 mars 1911.

(2) Il est à remarquer qu'il n'est exigé aucune justification d'un nombre minimum d'adhérents.

nationale des retraites, dans les conditions de la loi du 20 juillet 1886, sans limitation du montant annuel des versements par compte, ni du chiffre de la rente viagère pouvant être inscrite sur une même tête, en vue de constituer les retraites prévues par la loi du 5 avril 1910, pourvu :

1° Que le montant des versements ainsi effectués à la Caisse nationale des retraites pour chaque salarié ne soit pas inférieur au total des versements et des contributions patronales fixés à l'article 2 de la loi du 5 avril 1910 ;

2° Que le montant de la contribution patronale ne soit pas inférieur au chiffre fixé par ledit article 2 ;

3° Que l'entrée en jouissance des retraites de vieillesse ne soit pas fixée à un âge inférieur à 55 ans en ce qui concerne la partie des versements qui représente le minimum obligatoire en vertu de cet article ;

4° Que les sommes représentant les versements des assurés et les contributions patronales soient versées, au moins une fois par trimestre, à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (1).

Lorsqu'il s'agit d'un assuré obligatoire marié, les versements provenant des retenues prélevées sur son salaire, bien que devant être divisés par moitié entre les conjoints

(1) Art. 98 du Décret du 25 mars 1911, modifié par le Décret du 6 août 1912.

Ce décret a résolu, par ces additions, certaines difficultés de l'application simultanée des lois du 20 juillet 1886 et 5 avril 1910 en ce qui concerne le montant des versements, la limitation du chiffre de la rente viagère et enfin l'application de l'art. 13, § 5 de la loi de 1886 pour le droit à l'allocation viagère.

par application de l'art. 13, § 5 de la loi du 20 juillet 1886, entrent en ligne de compte pour leur totalité pour la détermination de l'allocation viagère prévue à l'art. 4 de la loi sur les retraites ouvrières.

Les contributions patronales sont obligatoirement versées à capital aliéné jusqu'à concurrence des chiffres fixés par l'article 2 de la loi de 1910.

Les anciennes caisses d'assurance ainsi autorisées fonctionnent comme les caisses créées sous le régime de la loi de 1910 (1).

Quant aux institutions patronales de retraites, elles sont l'objet d'un contrôle des comptables supérieurs du Trésor dont nous verrons plus loin l'étendue et le mécanisme (2).

§ 3. — *Les caisses non autorisées. Leur situation pour l'avenir. Liquidation du passé.*

Pour les caisses antérieures à la loi du 5 avril 1910 et qui n'ont pas demandé ou n'ont pas obtenu l'autorisation,

(1) Au 1^{er} octobre 1912 il existait six caisses d'assurance patronales, dont une caisse patronale proprement dite (caisse patronale de l'usine Saint-Hubert à Sézanne, Marne), et cinq caisses syndicales : caisse syndicale de retraites des forges de France ; caisse syndicale des industries du papier ; caisse syndicale de retraites du bâtiment et des travaux publics ; caisse syndicale de retraites du commerce et de l'industrie textile de Tourcoing ; caisse syndicale de retraites du commerce et de l'industrie d'Armentières.

(2) A la même date quarante-neuf avaient été autorisées.

le titre IV de la loi précitée a prévu des dispositions transitoires.

D'abord, à partir du 3 juillet 1911, les caisses de retraite dont le service incombait à l'employeur et les caisses de prévoyance précédemment organisées par les patrons avec le concours des ouvriers et employés et qui n'ont pas obtenu l'autorisation prévue à l'article 19, fonctionneront exclusivement pour l'exécution des engagements antérieurement contractés par lesdites caisses, en ce qui concerne tant les pensions acquises à un titre quelconque que les rentes et pensions de retraites en cours d'acquisition.

Ces caisses continueront donc à servir les retraites acquises et à constituer des retraites aux salariés qui étaient affiliés au jour de l'entrée en application de la loi, mais il leur sera interdit d'admettre de nouveaux adhérents.

Pour les retraites acquises rien n'est changé. Ainsi en a disposé l'art. 28 de la loi :

« Les pensions déjà acquises à un titre quelconque, en vertu de contrats, et dont le service incombe à l'employeur, seront fournies comme précédemment, suivant les règlements particuliers de l'entreprise. »

Rien de changé non plus pour les affiliés.

Toutefois, si les versements des salariés et les contributions des employeurs aux caisses de prévoyance n'équivalent pas au chiffre fixé par l'article 2 de la loi des retraites, ils doivent être majorés en conséquence, à moins que les pensions de retraite assurées ne se trouvent supé-

rieures à celles qui seraient obtenues en vertu de la loi précitée.

Cette disposition a pour but d'empêcher les patrons de ces entreprises de jouir d'une situation privilégiée.

Mais il faut bien remarquer que la continuation du service des engagements antérieurs ne constitue pas une obligation pour les caisses. L'art. 30 de la loi leur laisse une autre alternative : la cessation de tout fonctionnement.

Dans ce cas, le capital constitutif des rentes incombant soit aux employeurs, soit aux caisses de prévoyance, est versé, en totalité ou par fractions successives, à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, qui doit, en ce cas, inscrire au compte individuel de chaque ayant droit les rentes correspondant audit capital, calculées dans les conditions prévues par la législation de cette caisse, et en effectuer le paiement à partir de l'âge fixé pour l'entrée en jouissance.

Les retraités toucheront donc leur pension de la Caisse nationale des retraites, et la pension des affiliés sera constituée à l'aide de deux éléments : les réserves mathématiques versées à leur compte à la Caisse nationale des retraites, par l'ancienne caisse patronale et les versements effectués sous le régime de la loi de 1910.

Quoiqu'il en soit, dans l'un et l'autre cas, il faudra prendre des mesures pour assurer l'exécution des engagements du passé.

Qui sera appelé à se prononcer entre ces deux alternatives : exécution des engagements antérieurs ou cessation

de fonctionnement et aussi sur les moyens d'assurer la réalisation des engagements ?

Le patron seul saurait évidemment le faire s'il s'agit d'une caisse dont le service lui incombe exclusivement.

Au contraire, lorsque les caisses auront été organisées avec le concours des ouvriers et employés, ce sont les intéressés qui sont appelés à se prononcer, dans un délai maximum de six mois, sur les mesures à prendre à raison des engagements pris et sur le mode de réalisation des ressources nécessaires (1).

(1) Les articles 173 à 196 du Décret du 25 mars 1911 prévoient les divers cas qui peuvent se présenter et déterminent, d'une façon très précisé, les mesures à prendre et les formalités à remplir. Nous y renvoyons le lecteur, la liquidation des caisses anciennes ne rentrant pas au surplus dans notre sujet.

DEUXIÈME PARTIE

L'organisation financière et le fonctionnement des caisses

L'objet essentiel des caisses d'assurance, leur but unique est de faire le service des retraites aux assurés.

Toutes les fonctions qu'elles remplissent, toutes les formalités qu'elles exécutent et dont l'ensemble constitue leur fonctionnement, ne sont que des moyens. Mais, précisément, ces moyens varient considérablement avec le *mode de constitution* de la retraite.

Il importe donc d'envisager les principaux modes de constitution de retraites entre lesquels le législateur doit opter et de déterminer celui auquel le Parlement français s'est arrêté.

Nous étudierons ensuite le fonctionnement du service des caisses d'assurance de la loi des retraites ouvrières sous les titres suivants :

Les divers éléments constitutifs de la retraite.

Le service des recettes.

Les avantages accordés aux bénéficiaires de la loi des retraites ; le service des dépenses.

La gestion financière.

La comptabilité des caisses.

Le contrôle des caisses.

CHAPITRE PREMIER

DES DEUX MODES DE CONSTITUTION D'UNE ASSURANCE RETRAITE AU PROFIT DE LA CLASSE OUVRIÈRE : CAPITALISATION ET RÉPARTITION. ÉTUDE THÉORIQUE ET HISTORIQUE. LA LÉGISLATION POSITIVE FRANÇAISE

Dans la constitution des retraites au profit de la classe ouvrière ou, d'une façon plus précise, dans l'emploi de versements constitutifs de la retraite, on a envisagé et appliqué deux systèmes fort différents : la capitalisation et la répartition.

Avec la capitalisation, l'assuré se constitue à lui-même sa retraite ; tous les versements faits en son nom sont inscrits à un compte individuel. Ces versements accumulés, employés en placements divers, s'augmentent des intérêts composés et aussi des cotisations des assurés morts avant l'âge de la retraite (sauf la réserve du capital). Ils forment ainsi, à un âge déterminé, *un capital* (1) théoriquement

(1) Ce capital constitue ce que l'on appelle la réserve mathématique.

égal à l'ensemble des sommes qui seront versées au retraité jusqu'à sa mort (1).

Avec la répartition, au contraire, l'ensemble des versements effectués par les cotisants pendant un temps déterminé, est *réparti* entre les retraités et constitue pour eux, pendant ce même laps de temps, leur pension viagère (2). Supposons que l'assurance s'applique à un million d'individus qui versent chacun une cotisation annuelle de 10 francs, il y aura, à la fin de l'année, 10 millions à répartir entre les retraités ; si ces derniers sont au nombre de 20.000, ils auront chacun une retraite de 500 francs ; le montant de la retraite varie d'ailleurs avec le nombre des parties versantes et doit être fixée chaque année. En effet, l'année suivante, le nombre des retraités aura varié par suite des décès et aussi du passage des assurés dans la catégorie des retraités.

Pour que la pension demeure invariable il faudrait sup-

(1) Cela n'est pas exact pour un individu pris en particulier, mais pour un groupe homogène et important d'individus. Il faut, d'ailleurs, que la table de mortalité employée se rapproche, autant que possible, de la réalité et que les rentes éventuelles soient calculées à des époques rapprochées, par exemple chaque année. A ce dernier point de vue des calculs trop espacés pourraient aboutir à des résultats faux, les intérêts des placements étant susceptibles de varier sensiblement d'une année à l'autre.

(2) Dans ce système, comme on l'a dit, « les jeunes paient pour les vieux ». C'est donc un système solidariste ou même socialiste, tandis que la capitalisation qui entraîne la tenue du compte individuel présente un caractère individualiste très marqué. Dans le cas de la répartition, les dépenses sont souvent mises à la charge du contribuable sous forme d'impôt (V. Angleterre, Danemark).

poser (hypothèse peu probable) que les cotisations des nouveaux adhérents viendront égaler les pensions servies aux nouveaux retraités sur le taux de l'année antérieure (1).

Un autre moyen de parvenir au même but serait de faire varier la cotisation des assurés avec le nombre des retraités (2).

Les deux systèmes sont très différents ; néanmoins, on ne saurait dire que l'un est bon et l'autre mauvais ; ils présentent l'un et l'autre des avantages et des inconvénients (3).

Il faut d'abord se garder de croire que l'un soit plus avantageux que l'autre au point de vue financier. Si « d'une manière générale (pour assurer une pension déterminée) la contribution sous le régime de la répartition atteint, à l'état d'équilibre, une valeur supérieure à la prime fixe,

(1) En supposant que l'on maintienne le chiffre de la pension allouée à chacun des retraités de la première année, il pourrait arriver aussi que le total des nouvelles cotisations surpassât le total des pensions servies aux nouveaux retraités ; ou encore que, les cotisations ne variant pas, le nombre des nouveaux retraités soit inférieur au nombre des retraités décédés. Dans ces deux cas la quotité de la pension est appelée à augmenter. Mais cette hypothèse est invraisemblable, au début de l'assurance ; elle ne saurait se produire qu'après de nombreuses années.

(2) Ce système présente de nombreux inconvénients et est souvent impraticable lorsqu'il s'agit notamment d'assurés n'ayant que des ressources très limitées.

(3) Sur les divers systèmes de constitution des retraites, voyez Bellom, *Les lois d'assurance ouvrière à l'étranger*, livre III, p. 14 et suiv., et aussi sur les principaux arguments fournis en faveur de la capitalisation lors de la discussion de la loi du 5 avril 1910, Dalloz, *Les retraites ouvrières*, p. 230 et suiv.

on ne saurait en conclure une différence entre les deux systèmes au point de vue du total des charges supportées : ce total est le même ; la différence ne porte que sur la distribution des charges dans le temps (1) ». « Si les prévisions relatives au risque se réalisent avec une approximation suffisante et si le taux d'intérêt demeure constant, les deux systèmes exigent mathématiquement la même dépense ; il doit y avoir identité d'une part, entre le produit lors de l'échéance des capitaux versés dans le système des primes, et, d'autre part, payés directement dans le système de la répartition (2). »

Au point de vue pratique la répartition se recommande par sa simplicité. Elle n'entraîne aucune accumulation de capitaux et permet d'éviter tous les inconvénients qui en découlent : gestion et placement, baisse du taux de l'intérêt, etc. Avec elle, pas de période transitoire (3) ; dès son début elle fonctionne pour les vieux comme pour les jeunes, sans souffrir de l'absence d'éléments de statistique.

Ces avantages incontestables de la répartition constituent autant d'inconvénients qu'engendre la capitalisation. La tenue des comptes individuels, l'accumulation de sommes considérables, leur placement en valeurs sûres qui entraîne nécessairement la baisse du taux de l'intérêt

(1) Bellom, ouvrage précité, *Ass. contre l'invalidité*, III, p. 30.

(2) Bellom, ouvrage précité, *Ass. contre l'invalidité*, III, p. 22.

(3) Cette période, il est vrai, peut être très sensiblement atténuée par les sacrifices que fera l'Etat et qu'il devrait nécessairement faire avec la répartition pendant la « période croissante ». La dépense intervient seulement plus tôt.

sont, en effet, autant de vices inhérents au système (1).

Toutefois, la capitalisation compte de nombreux partisans dont les arguments sont très sérieux. Elle présente, en effet, toutes garanties pour l'avenir. « Le gage est toujours présent ; si à une époque donnée les travailleurs trouvent que leurs fonds peuvent être employés à un meilleur usage que la retraite viagère, la capitalisation offre cet immense avantage de conserver comme gage intact des engagements pris envers les travailleurs, les versements opérés (2). »

C'est là, incontestablement, un des grands avantages pratiques de ce système (3). La répartition, au contraire,

(1) Lors de la discussion de la loi des retraites à la Chambre, en 1901, on a particulièrement insisté sur les dangers que présente l'emploi de sommes considérables en valeurs de tout repos, qui sont constituées presque exclusivement par des valeurs d'Etat en jouissant de la garantie de l'Etat. Il entraîne des conversions qui diminuent singulièrement la quotité des pensions (Ch. des députés, 11 juin 1901, M. Pichon. *J. O.* du 12, p. 1320). Enfin, dans certaines circonstances graves, il peut engager l'Etat à mettre la main, au moins temporairement, sur le gage des pensions. Il convient, par contre, de faire remarquer que ces capitaux mettront environ un demi-siècle à s'accumuler, que l'exemple de la Caisse des dépôts semble enlever toute crainte au sujet de leur gestion, enfin qu'un système de placements appropriés peut les faire dévier vers l'industrie et le commerce. D'ailleurs, cette accumulation peut présenter certains avantages en permettant l'amortissement d'une partie de la dette nationale. V. note de M. Weber, actuaire, à ce sujet. *Rapport Guieysse*, 1900, n° 1502, p. 72.

(2) *Rapport Guieysse*, 1904. Document précité.

(3) Lorsqu'en 1899 il s'est agi, en Allemagne, de modifier la loi du 22 juin 1889, les transformations ont pu être faites sans trop de difficultés, grâce au système des primes par périodes adopté dans la loi précitée.

est un système immuable par suite de l'impossibilité de rembourser les capitaux versés et les fructifications qu'ils ont engendrés (1).

Enfin, la répartition n'est pas exempte de reproches. Nous retiendrons plus particulièrement celui qui concerne l'instabilité des versements (2). Avec ce système, en effet, si l'on veut maintenir le taux de la pension constant, la contribution varie d'année en année et croît jusqu'à ce qu'elle ait atteint sa valeur constante qui correspond à la réalisation de l'équilibre entre les arrivées et les départs des bénéficiaires (3). Ces cotisations excessives, dès le début, constamment croissantes, atteignent un taux (4) auquel l'assuré ou bien cède au découragement et renonce

(1) Voyez déclarations de M. Viviani, Ch. des députés, 30 mars 1911 *J. O.* du 31, p. 1798, et Sénat, 10 décembre 1909, *J. O.* du 11, p. 1065.

(2) Nous avons déjà signalé les principaux reproches qu'elle encounter : manque de sécurité, impossibilité de liquidation. Elle entraîne aussi une grave injustice, car la pension est la même pour ceux qui ont fait des versements importants (ceux de la période normale), et ceux qui n'ont pas ou peu cotisée (les retraités des premières années).

(3) On a calculé que l'état d'équilibre ne serait atteint qu'après 120 ans en Allemagne (*Travaux préparatoires de la loi allemande de 1899*, Bellom, p. 29).

(4) Des calculs effectués sur l'assurance allemande ont démontré « que la contribution relative à l'état d'équilibre est égale respectivement à vingt-trois fois et un tiers ou deux fois et demie la contribution primitive selon que la répartition porte sur les allocations annuelles ou sur les capitaux ». Voyez Bellom, ouvrage précité. *Ass. inv.*, L. III, p. 28 et suiv.). Il est vrai que la loi peut atténuer en partie ou même supprimer ces inconvénients par le système des primes par périodes. L'Etat peut, d'ailleurs, y employer les sacrifices que lui coûteraient la période transitoire dans le système de la capitalisation.

volontairement à l'assurance, ou bien devient incapable de continuer ses versements et est, pour ce motif, exclu de l'assurance en abandonnant, dans l'un et l'autre cas, tout le fruit de ses sacrifices.

Si, au contraire, l'on maintient la quotité des versements de début, les pensions diminuent progressivement pendant toute la période d'accroissement. Il faut donc recourir à une combinaison (1) qui atténue, dans une large mesure, les vices de ces deux systèmes si l'on ne veut pas arriver soit à l'inefficacité de l'assurance par suite de la réduction considérable de la pension, soit à son insuccès par suite du découragement des intéressés (2).

Dans la pratique, les deux systèmes ont été consacrés ; toutefois, la capitalisation a été beaucoup plus appliquée. Il n'y a guère, en effet, que la Grande-Bretagne qui ait adopté le système de la répartition, par la loi du 1^{er} août 1908 (3). Par contre, les autres nations qui ont résolu le problème des retraites ouvrières ont donné leur préférence au système de la capitalisation, du moins dans les éléments principaux constitutifs de la retraite (4).

(1) Cette combinaison est celle des primes par périodes ; elle consiste à faire une prime moyenne qui remplace les diverses primes à prévoir pendant une période plus ou moins longue. C'était le système de la loi allemande de 1889 ; on peut même adopter une prime immuable. C'est le système allemand de 1899.

(2) Pratiquement, la répartition ne saurait guère se concevoir sans l'obligation. C'est une condition essentielle pour que le nombre des assurés reste sensiblement constant et que, par suite, l'état d'équilibre puisse se maintenir lorsqu'il aura été atteint.

(3) Elle a été appliquée à partir du 1^{er} janvier 1909.

(4) Belgique. L. du 20 mai 1900 modifiée par les lois du 18 février

En France, le système de la capitalisation a prévalu, de tout temps, au Parlement (1). Le texte élaboré par la Commission de 1893, admettait la capitalisation des versements, mais plutôt que de laisser les capitaux peser sur le marché et provoquer un fléchissement du taux de l'intérêt, elle les renvoyait à leurs sources originaires, le commerce et l'industrie, au moyen de prêts, à des entreprises solvables (2). Le texte de 1896 maintenait la capitalisation des versements ; mais la Commission la signalait comme une solution de valeur douteuse (3). Cependant, les avis étaient toujours partagés et, en 1900, la Commission se trouva en présence de six propositions, dont trois reposaient sur la capitalisation et les trois autres sur la répartition. La Commission opta encore pour le premier système (4). En 1904, même divergence dans les propositions

et 20 août 1903. — Italie, L. du 30 mai 1907. — Suisse-Vaud, L. 2 mars 1909 ; Neuchâtel, L. 29 mars 1898 et 15 mai 1906. — Autriche, L. 16 décembre 1906. — Allemagne, L. du 13 juillet 1899.

(1) Nous ne parlons pas des propositions de loi émanant de parlementaires qui sont trop nombreuses et très diverses, mais des propositions qui sont sorties des travaux des Commissions chargées d'étudier le problème des retraites et des votes du Parlement : c'est-à-dire : 1^o 11 février 1893, *Rapport Guieysse* ; 2^o 19 décembre 1896, *Rapport Audiffred* ; 3^o 9 mars 1900, 2^e *Rapport Guieysse* ; 4^o 22 novembre 1904, 3^e *Rapport Guieysse* ; 5^o Proposition de loi votée par la Chambre des députés, 23 février 1906 ; 6^o 2 avril 1909, *Rapport Cuvinot* ; 7^o Loi du 5 avril 1910.

(2) Voyez *Rapport, Guieysse, Ch. des députés*, 1893, n^o 2576, p. 73, art. 11 et suivants.

(3) Voyez *Rapport Audiffred*, 1896, n^o 2185, p. 30.

(4) Voyez *Rapport Guieysse*, 1900, *Chambre*, n^o 1502, p. 19. — Il est vrai que la création de caisses régionales obviait en partie aux inconvénients de la capitalisation pour le placement des capitaux.

soumises à l'examen de la Commission (1) et même solution adoptée par celle-ci (2). La Chambre-consacra d'ailleurs cette manière de voir. La Commission du Sénat, tout en adoptant en principe le système de la capitalisation, ne crut pas devoir en faire une application aussi large. A ce point de vue, la Chambre n'avait pas fait de distinction entre les divers éléments constitutifs de la retraite ; la Commission du Sénat, au contraire, adopta une solution mitigée : « Les arguments invoqués en faveur du système de la capitalisation, écrivait M. Cuvinot, sont indiscutables en tant qu'ils s'appliquent au prélèvement exercé, sur le salaire des assujettis. La même conclusion s'impose-t-elle en ce qui concerne les contributions patronales ? Ne conviendrait-il pas, au contraire, de limiter la capitalisation aux sommes prélevées sur le salaire et d'appliquer la répartition aux versements effectués par les employeurs et, le cas échéant, aux subventions complémentaires de l'Etat ; cette solution présenterait deux avantages. Le montant du capital accumulé serait notablement réduit, d'autre part, l'allocation viagère provenant de la répartition serait soustraite aux fluctuations du taux d'intérêt et pourrait constituer la partie fixe de la pension de retraite ; c'est, croyons-nous, dans cet ordre d'idées que l'on arriverait à concilier la réduction nécessaire du capital accumulé avec la garantie offerte aux intéressés par la conservation

(1) Elles étaient au nombre de douze.

(2) Le ministre des Finances s'était prononcé nettement en faveur de la capitalisation.

intacte du gage des pensions futures ; sur ce point et en dernier lieu, nous avons eu la satisfaction de constater que le Gouvernement se ralliait aux vues de votre Commission (1). »

Donc parmi les éléments constitutifs de la retraite, les versements des assurés et les majorations de l'Etat étaient capitalisés ; les contributions des employeurs et les subventions complémentaires de l'Etat étaient réparties (2). Sur les propositions du ministre du Travail (3), la Haute Assemblée devait s'arrêter à un système quelque peu différent, qui allait devenir celui de la loi du 5 avril 1910. Il a, d'ailleurs, été modifié sur un point par la loi du 27 février 1912. En quoi consiste-t-il (4) ?

La capitalisation est appliquée aux versements des assurés, aux contributions patronales et aux majorations de l'Etat. Pour l'allocation viagère, la loi du 5 avril 1910 avait consacré un procédé très ingénieux connu sous le nom de système de couverture (5). Il consistait à transformer, dès la première année, en capital couverture, l'allocation viagère. Ce capital, évalué d'après les tarifs de la Caisse nationale, était versé à cette caisse qui se chargeait ensuite du service de la pension. La loi du 27 février 1912

(1) Cuvinot, *Rapport Sénat*, 1909, n° 104, 1^{re} partie, p. 71.

(2) Cuvinot, *Rapport Sénat*, 1909, n° 104, annexe.

(3) Voyez Cuvinot, *Rapport supplémentaire*, 1909, n° 274.

(4) Nous rappelons que les divers éléments de la retraite sont : les versements des assurés, les contributions des patrons, les majorations et bonifications de l'Etat et l'allocation viagère de l'Etat.

(5) C'est une application du système de répartition des capitaux.

est venue modifier cette disposition pour tous les assurés dont la pension sera liquidée après le 1^{er} août 1912 ; l'allocation servie à ces derniers sera prise sur les crédits inscrits chaque année à un chapitre spécial du ministère du Travail. Il en est de même des bonifications (1).

Dans un système de capitalisation, les versements effectués en vue de la constitution de la rente viagère peuvent être faits à capital aliéné ou à capital réservé.

Les versements sont dits à capital aliéné lorsque le capital est déposé à fonds perdu ; il est théoriquement absorbé avec les intérêts au jour du décès du rentier (2).

Les versements sont faits à capital réservé lorsque ces versements sont remboursés sans intérêts au moment du décès de l'assuré, que ce décès se produise avant ou après l'entrée en jouissance de la rente viagère (3).

Les versements à capital réservé ont pour résultat de

(1) On appelle ainsi certains avantages que l'Etat procure aux assurés de la période transitoire ou à ceux dont la pension est très réduite pour des circonstances indépendantes de leur volonté.

(2) En effet, pour constituer une rente viagère sur une tête d'âge donné, il faut déposer dans une caisse d'assurance un capital tel que si le bénéficiaire vit exactement la durée probable de son existence (il faut, à cet effet, que la table de mortalité soit exacte), ce capital y compris les intérêts de placements, doit servir intégralement à lui assurer la rente prévue jusqu'à la fin de sa vie. Cela pratiquement faux pour un individu en particulier, est exact lorsqu'il s'applique à un grand nombre d'individus.

(3) Le montant de la rente repose donc, dans ce cas, sur les résultats produits par les intérêts seuls des versements. Par suite, pour que l'assurance ait une raison d'être, il faut que le capital soit constitué par des versements successifs ou même uniques en vue d'une *jouissance ultérieure*

mettre à la disposition des ayants droit du décédé un certain capital dont la présence est très appréciable au moment où disparaît un membre de la famille, surtout s'il s'agit du chef de famille. Ce système résout donc en partie le problème de l'assurance au décès. Mais il a l'inconvénient de réduire considérablement la retraite (1) et est sans grande utilité pour la famille lorsque le titulaire meurt jeune, n'ayant fait qu'un petit nombre de versements (2).

Enfin, il peut entraîner une limitation des placements des caisses d'assurance s'il est généralisé ; il met, en effet, ces derniers dans la nécessité de réaliser rapidement.

Dans une assurance ouvrière, il est donc opportun de limiter la faculté des versements à capital réservé, surtout si des allocations sont accordées aux membres de la famille en cas de décès prématuré de l'assuré.

L'étude des législations étrangères permet de constater que, d'une façon générale, la faculté de verser à capital réservé n'est accordée aux intéressés que pour les cotisations qu'ils paient eux-mêmes ; quant aux autres éléments constitutifs de la retraite qui proviennent de sources étrangères (employeurs, Etat), ils doivent être faits à capital aliéné.

Notre législation a aussi consacré ce système. Les diverses propositions des Commissions (3) réservaient la

(1) D'après le tarif 3 0/0 C-R (R-O) 100 francs versés à *capital aliéné* à l'âge de 20 ans, produisent une rente de 75 fr. à 65 ans. A capital réservé, la rente n'est que de 50 fr.

(2) Voyez *Audiffred, Rapport précité*, p. 25.

(3) Voyez leur énumération, p. 104.

faculté de verser à capital réservé pour les cotisations des assurés et imposaient l'obligation des versements à capital aliéné pour la part de l'Etat et des employeurs (1).

Il en est de même dans la loi du 5 avril 1910. La part contributive de l'Etat et des employeurs est versée à capital aliéné, mais l'assuré peut demander que les versements prélevés sur son salaire soient faits à capital réservé (2). A cet effet, l'intéressé en fait la déclaration expresse sur son bulletin d'inscription (3).

Cette situation n'est d'ailleurs pas immuable. Il est loisible à l'intéressé, dès l'année suivante au moment de l'échange de sa carte, de substituer le régime du capital aliéné à celui qu'il avait précédemment choisi (4). A cet effet, il remplit un bulletin spécial qu'il remet à la mairie un mois avant l'anniversaire de sa naissance (5).

Ce bulletin mentionne le numéro matricule de sa carte d'identité et contient toutes les indications prévues au bulletin d'inscription. Ce bulletin est transmis au préfet.

(1) Cependant la proposition de 1896 (V. *Rapport Audiffred*), imposait le système du capital aliéné pour tous les éléments constitutifs de la retraite. Cela s'explique facilement. L'article 3 de la proposition laisse en effet aux assurés la faculté de contracter une assurance en cas de décès, de 500 à 1000 francs.

(2) Art. 2, § 4 de la loi.

(3) Cette déclaration ne peut être faite que par les intéressés ayant atteint leur majorité (art. 4, § 4 du D. du 25 mars 1911).

(4) Voyez des dispositions semblables dans la loi du 20 juillet 1886⁴ art. 15.

(5) Toute demande de changement formulée moins d'un mois avant l'anniversaire ne reçoit suite que lors de l'échange de carte correspondant à l'anniversaire suivant, sauf dans les cas où il y a lieu à un échange de carte en cours d'année.

Le choix fait reste valable jusqu'à notification d'un différent, effectuée dans les formes indiquées ci-dessus (1).

Les formalités sont les mêmes au cas où l'assuré ayant d'abord opté pour les versements à capital aliéné voudrait revenir à l'autre système.

(1) Art. 17, D. 25 mars 1911.

CHAPITRE II

LES DIVERS ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE LA RETRAITE

Aux termes de l'article 2 de la loi du 5 avril 1910, la retraite de vieillesse est constituée par des versements obligatoires et facultatifs des assurés, par des contributions des employeurs et par des allocations viagères de l'Etat.

D'autre part, l'article 36, § 3, prévoit que les versements des assurés facultatifs « bénéficieront, sur les fonds de l'Etat, d'une majoration allouée chaque année, à capital aliéné, au compte de l'intéressé ; cette majoration est égale à la moitié des versements effectués ».

Le § 6 du même article accorde à certaines catégories d'assurés facultatifs remplissant des conditions déterminées, « une bonification égale à la rente qu'eût produite un versement annuel de douze francs (12 francs) depuis l'âge de 35 ans jusqu'à l'âge qu'ils avaient au 3 juillet 1911 (1) ».

(1) Une bonification de ce genre était prévue à l'art. 4, § 8, en faveur des assurés obligatoires de la période transitoire. Ces dispo-

Enfin, l'article 9, § 3, donne aux assurés qui seront atteints, en dehors des cas régis par la loi du 9 avril 1898, et à l'exclusion de toute faute intentionnelle, de blessures graves ou d'infirmités prématurées entraînant une incapacité absolue et permanente de travail et qui auront obtenu, quel que soit leur âge, la liquidation anticipée de leur retraite, le droit à une bonification.

Versements ouvriers, contributions patronales, allocations, majorations et bonifications de l'Etat, tels sont les divers éléments constitutifs de la retraite (1).

Les majorations des assurés facultatifs subissent le même sort que les versements ouvriers ; il n'y a donc pas lieu de s'en occuper spécialement.

Il suffira, par suite, d'étudier dans des paragraphes distincts : Les versements ouvriers, les contributions patronales, les allocations viagères et les bonifications.

sitions ont été supprimées par la loi du 27 février 1912 qui accorde à ces assurés dont la retraite sera liquidée après le 1^{er} août, l'allocation viagère de 100 francs à condition que le nombre de leurs années de versements soit égal « au nombre des années écoulées depuis la mise en vigueur de la loi (c'est-à-dire le 3 juillet 1911,) jusqu'à leur soixantième année ».

(1) La loi des retraites ouvrières a donc consacré le principe de la triple contribution de l'Etat, du patron et de l'ouvrier. On retrouve cette triple participation sous des formes plus ou moins différentes (versements ou impôts), dans toutes les législations d'assurances sociales. C'est ce qui distingue les lois d'assurance des lois d'assistance : « La loi qui mettrait à la charge du Trésor le total des pensions de retraite serait, en réalité, une nouvelle loi d'assistance considérablement élargie. Au lieu d'encourager la prévoyance elle porterait atteinte aux habitudes d'épargne... » Cuvinot, *Rapport Sénat*, 1909, n° 104, p. 84. Nous justifierons cette triple participation en étudiant chacun des éléments constitutifs.

§ 1. — *Les versements des assurés.*

La participation des ouvriers à la constitution de leur retraite de vieillesse se justifie par des considérations d'ordre moral et économique ; d'une part, en effet, l'indépendance et la dignité de l'ouvrier ne sauraient subsister avec une assurance retraite à laquelle il ne participerait en aucune façon. Combattant une proposition de M. Guesde, tendant à abroger « tous les articles de la loi du 5 avril 1910, entraînant ou concernant un prélèvement sur les salaires », M. Viviani déclarait : « Je dis que votre proposition, qui a pour but, si elle était votée, de faire pénétrer les ouvriers dans l'assistance, ne tient pas un compte suffisant de leur dignité morale... Je ne veux pas... qu'ils soient groupés dans cette clientèle dont le sort dépendra de l'arrêté du pouvoir local, qui sera considérée comme devant recevoir la retraite si elle plaît, mais qui sera rejetée si elle déplaît ou qu'ils fassent partie de cette clientèle qui réclame sa sollicitude, s'humilie, qui vient rôder autour du pouvoir local, autour des urnes... (1) »

Au point de vue financier, l'honorable M. Guieysse traduisait la pensée de tous les gens compétents lorsqu'il écrivait : « Dans notre état social actuel, l'idée de la coopération des travailleurs à la formation de leurs retraites

(1) Deuxième séance du 22 janvier 1911. *J. O.* du 24, p. 236.

est tellement entrée dans les esprits, qu'il y aurait une difficulté insurmontable à y renoncer et que ce sacrifice demandé aux travailleurs est nécessaire pour la réussite de la loi ; c'est, en outre, pour les travailleurs, l'acquisition du droit de s'occuper directement des conséquences économiques de la loi proposée (1). »

Et M. Cuvinot (2) ajoutait : « L'ouvrier doit être le premier collaborateur et le défenseur le plus énergique de cette œuvre qui lui garantira pour ses vieux jours l'indépendance, la vie matérielle et les soins de la famille. »

Assurés soumis au versement. — La généralité des termes de l'article 3, § 1 et de diverses dispositions de la loi implique l'obligation des versements pour tous les assurés qui désirent profiter de ses avantages ; peu importe leur âge et la catégorie à laquelle ils appartiennent (obligatoires ou facultatifs).

Toutefois l'art. 19, § 3, prévoit une exception en faveur des salariés des caisses patronales, syndicales ou de syndicats de garantie solidaire : ils peuvent être dispensés, par le décret qui en autorise la constitution, des versements prévus à l'article 2, à la condition que les pensions soient au moins égales à celles qui seraient obtenues dans les mêmes périodes en vertu de la loi des retraites ouvrières.

Le taux minime du salaire ne crée aucune dispense de versement au profit des assurés. L'ouvrier dont le salaire journalier s'élève à 1 fr. 50 est soumis aux mêmes obliga-

(1) *Rapport Ch.*, 1904, n° 2083, p. 11.

(2) *Rapport Sénat*, 1909, n° 104, p. 85.

tions quant aux versements que l'employé dont le traitement mensuel dépasse 200 francs.

Le projet voté par la Chambre des députés différait, sur ce point, du texte actuel. L'art. 3, § 2 *in fine*, prévoyait en effet « que les salaires quotidiens inférieurs à 1 fr. 50 seraient exempts de tout prélèvement (1) ».

Cette disposition disparut du texte de la Commission spéciale du Sénat. M. Cuvinot s'en expliquait de la façon suivante : « Si l'on rapproche de cette disposition (exonération de prélèvement) la prescription de l'art. 8 qui fixe la pension au minimum de 360 francs (2), on éprouvera quelque surprise de voir qu'un ouvrier ou une ouvrière dont le salaire atteint à peine 300 francs par an et n'ayant rien versé toucherait une pension supérieure à son salaire (3) ».

Le Sénat suivit les raisons de son rapporteur.

Lors de la discussion de la loi de Finances de 1911, un amendement tendant au même but fut déposé par M. Jolly.

(1) Cette disposition n'apparaît que dans la nouvelle rédaction de la Commission du 29 janvier 1906, n° 2083, 4^e annexe. Elle ne figurait pas dans le premier texte. De même dans la nouvelle rédaction du 16 janvier 1906 (n° 2083, 3^e annexe), on prévoyait seulement que le pourcentage de 2 0/0 prélevé sur le salaire pourrait être exceptionnellement abaissé à 1 1/2 et même 1 0/0 pour des catégories d'entreprises désignées par règlement d'administration publique. Le texte du 29 janvier résultait d'une transaction entre la Commission et MM. Bonnevey et Coutant, qui demandaient la suppression de tout prélèvement sur le salaire.

(2) Cette disposition disparut également.

(3) *Sénat*, n° 104, 1909. Le système de l'exemption présente, en outre, de grandes difficultés d'application.

Devant les instances du ministre du Travail, qui voyait dans une modification de ce genre un bouleversement de la loi d'autant plus dangereux qu'on était à la veille de son application, M. Jolly retira son amendement.

Pour des raisons d'une autre nature, l'exonération de tout versement pour certaines catégories d'assurés ou du moins la faculté pour eux de les appliquer à un autre usage, fit l'objet de nombreux amendements lors de la discussion de la loi devant le Parlement.

C'est ainsi qu'à la séance du 18 décembre 1909 (1), le Sénat fut saisi par MM. de Las-Cases, Vagnat et Dufoussat, d'une disposition additionnelle à l'art. 2 ainsi conçue : « Les salariés assujettis à la loi actuelle qui auront quatre enfants ou plus âgés de moins de 16 ans seront dispensés du versement qui incombera, dans ce cas, à l'Etat. »

Elle fut combattue par la Commission spéciale, la Commission des finances et le Gouvernement. Tout en reconnaissant l'utilité d'encourager les familles nombreuses, on fit valoir qu'une semblable mesure serait mieux à sa place dans une loi d'assistance ou de caractère fiscal que dans une loi d'assurance. N'aboutirait-elle pas, d'ailleurs, à de véritables injustices ? Le nombre d'enfants n'est pas le seul élément à considérer dans les charges d'un individu, il faut compter aussi avec le salaire ; enfin ce serait une lourde charge et d'une complication administrative inouïe.

Aussi l'amendement fut rejeté.

(1) *J. O.* du 19, p. 1138.

Le législateur devait parvenir au même but par d'autres procédés. En effet, l'article 4 de la loi du 27 février 1912 dispose que l'allocation viagère fixée à 100 francs sera augmentée d'une bonification d'un dixième pour tout assuré de l'un ou de l'autre sexe ayant élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans. Le même article prévoit que « pour les femmes chaque naissance d'enfant constatée par la déclaration faite à l'officier de l'état-civil compte pour une année dans la détermination du montant de l'allocation viagère ».

Enfin, l'article 36, § 4, accorde, jusqu'à concurrence de 10 francs, l'augmentation d'un dixième de la rente provenant de la majoration ou de la bonification aux assurés de l'un ou l'autre sexe ayant élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans.

De même, un amendement tendant à exonérer « du prélèvement obligatoire les salaires des ouvriers et employés qui font partie d'une société de secours mutuels ayant organisé un service de pensions de retraite ou d'invalidité à la condition de justifier de la cotisation affectée spécialement à cet objet par les statuts », fut repoussé par la Chambre le 28 janvier 1906, à la demande de M. Guieysse (1)

Cependant ces idées ont été en partie consacrées par le § 9 de l'art. 3. Ce texte connu sous le nom d'amendement Fortier est ainsi conçu :

« Ceux qui justifieront être déjà adhérents et payer leur

(1) Cf. *J. O.* du 25, p. 153 et suiv.

cotisation à une société de secours mutuels ou de prévoyance faisant la retraite ; ceux qui justifieront avoir contracté un engagement pour l'achat ou la construction d'une habitation à bon marché, ou pour l'acquisition d'une petite propriété (champ ou jardin), conformément aux conditions des lois des 30 novembre 1894, 30 avril 1904, 12 avril 1906 et 10 avril 1908 pourront être autorisés à continuer à appliquer à ces œuvres les versements personnels auxquels ils seront tenus par la présente loi.

Ils conserveront le bénéfice de la contribution des employeurs et de la subvention complémentaire de l'Etat. »

Il fut considéré comme un vœu que les pouvoirs publics mettraient par la suite en application. Les efforts faits en ce sens par les ministres du Travail et des Finances sont restés infructueux ; les difficultés de mise en œuvre d'une disposition semblable pourraient bien lui faire conserver pendant longtemps son caractère platonique.

De même, l'article 13, donne une certaine satisfaction aux partisans de la liberté de l'emploi des versements :

Lorsque la retraite en cours d'acquisition dépasse cent quatre-vingts francs (180 francs), l'assuré peut, à toute époque, et après examen médical, affecter la valeur en capital du surplus, soit à une assurance en cas de décès, soit à l'acquisition d'une terre ou d'une habitation qui deviendra inaliénable et insaisissable, dans les conditions déterminées par la législation sur la constitution d'un bien de famille insaisissable.

Ces dispositions pourront, dans quelques années, lorsque

les pensions seront assez élevées, donner d'heureux résultats.

Taux des versements. — La fixation du taux des versements obligatoires (1) des assurés, a donné lieu à des discussions longues et passionnées, devant le Parlement. Deux systèmes étaient opposés et ont triomphé tour à tour. Le premier, généralement qualifié de « pourcentage » consiste à proportionner le taux des versements au montant des salaires ; ce pourcentage peut d'ailleurs varier. Il semble avoir été préconisé particulièrement dans les divers projets de loi sur les retraites ouvrières soumis à la Chambre (2).

Le second consiste à admettre un versement fixe indépendant du montant du salaire (3).

A la Chambre, partisans et adversaires du pourcentage

(1) Pour les assurés facultatifs et pour les versements facultatifs des assurés obligatoires, l'absence d'obligation et la situation des cotisants enlèvent à la question son plus grand intérêt.

(2) Il en est ainsi dans le texte de la Commission de la Chambre de décembre 1896, dans le projet Maruejols (1898), enfin dans les textes de 1902 et du 22 novembre 1904. Toutefois, dans ce dernier pour les ouvriers et employés de l'agriculture, le versement était de 5 centimes « par jour de travail salarié » (art. 48).

C'est de ce dernier texte profondément modifié qu'est sortie la loi actuelle.

(3) Il n'empêche pas d'établir plusieurs catégories d'assurés en se basant sur le montant du salaire et de déterminer une cotisation propre à chaque catégorie. Il en est ainsi en Allemagne où les assurés sont divisés en quatre classes auxquelles correspondent des versements différents. A la séance du Sénat du 17 décembre 1909 (*J. O.* du 18, p. 1116), M. Martinet proposa un amendement dans ce sens, qui fut d'ailleurs repoussé.

défendirent âprement leurs idées (séance du 23 janvier 1906). Les partisans de la cotisation fixe firent valoir les difficultés d'application du système du pourcentage. Cependant, la Chambre, après avoir repoussé deux amendements tendant à établir des versements fixes, le premier de M. Ch. Dumont (2), le deuxième, de M. Laurens-Castellet (2), adopta le texte de la Commission.

La Commission du Sénat ne crut pas devoir adopter ce système. Son texte, en effet, disposait, art. 3, § 2 : « Les versements obligatoires (des intéressés) seront de 3 francs par an entre 15 et 18 ans et de 6 francs par an depuis 18 ans jusqu'à l'âge d'entrée en jouissance de la pension de retraite (3). » Elle revenait donc au système des cotisations fixes. « Le Gouvernement, écrivait le rapporteur, a reconnu qu'au prélèvement proportionnel au salaire, il convenait de substituer une cotisation uniforme pour tous les assujettis. » Le Sénat suivit sa Commission.

En réalité, le pourcentage présente une grande difficulté d'application (4). La quotité du versement reposant sur le montant du salaire, il faut, avant tout, fixer ce salaire. Or, c'est là l'objet de grandes difficultés (5) : « Si l'évalua-

(1) *J. O.* du 19 janvier 1906, p. 15.

(2) *J. O.* du 24 janvier 1906, p. 123.

(3) *Rapport Cuvinot, Sénat*, 1909, n° 104, p. 111.

(4) Voici une opinion autorisée sur ce point :

M. Guieysse : « Ce mode amène des complications, des calculs et par suite des difficultés et des erreurs qui compromettraient, sans nul doute, le sort de la loi. » *Rapport* du 19 mars 1900.

(5) Cuvinot, *Rapport Sénat*, 1909, n° 104, p. 67.

tion des salaires est facile à obtenir dans les grandes organisations industrielles, il n'en est pas de même dans la petite industrie et surtout dans l'agriculture (1) ».

Quel que soit le système adopté, il faut fixer la quotité du pourcentage ou le montant de la cotisation fixe.

Nous savons que la Commission de la Chambre de 1904 avait adopté un prélèvement de 2 0/0 sur le salaire des ouvriers de l'industrie et du commerce, « charge *supportable* pour les travailleurs » (V. Guieysse, *Rapport*), et un versement uniforme de 0 fr. 05 par jour, dont la moitié à la charge de l'employeur pour les ouvriers de l'agriculture « dont les salaires sont faibles et difficilement appréciables, car une partie est fréquemment payée en nature » (*ibidem*). Ce fut d'ailleurs le taux adopté par la Chambre.

Mais la Commission du Sénat contesta ces affirmations : « Nous avons démontré, écrivait M. Cuvinot (2), en nous basant sur les statistiques officielles et sur la note de M. le ministre des Finances du 29 janvier 1908, que le total des

(1) Comment a-t-on essayé pratiquement de résoudre le problème ? Le texte de la Commission de la Chambre prévoyait que le salaire serait « évalué dans les conditions déterminées par règlement d'administration publique ». A la séance du 23 janvier 1906 (Chambre, *J. O.* du 24, p. 128), M. l'abbé Lemire déposa un amendement ainsi conçu : « Le salaire servant de base à la fixation du prélèvement s'entend de la rémunération en argent ou en nature fixée annuellement d'après la moyenne de la profession et de la localité. Cette fixation est faite : 1° par les syndicats ouvriers et patronaux ; 2° ou par les conseils de prud'hommes ; 3° ou, à leur défaut, par trois délégués d'employés et trois délégués d'employeurs ». Cet amendement fut d'ailleurs retiré sur la promesse du Gouvernement que le règlement d'administration publique consacrerait ces idées.

(2) *Rapport précité*, p. 66.

versements ne serait pas inférieur à 400 millions (1). Nous avons montré, en outre, en parlant des enquêtes de 1901 et de 1907, que les salariés ne considéraient pas comme *supportable* la charge qui résulterait pour eux d'un prélèvement de 2 0/0 sur leur salaire. Contrairement à l'opinion exprimée par le rapporteur de la Chambre, nous croyons qu'un pareil prélèvement, s'ajoutant à la contribution patronale, pèserait lourdement sur l'industrie et l'agriculture et qu'il y aurait beaucoup d'optimisme à qualifier de négligeable la répercussion de ces charges nouvelles. »

En même temps elle fixait les versements obligatoires des assurés à 3 francs par an entre 15 et 18 ans et à 6 francs par an jusqu'à l'âge d'entrée en jouissance de la pension de retraite (art. 3, § 2 du texte) (2).

Au Sénat la question fut longuement et ardemment discutée. Les partisans du versement de 6 francs invoquaient la nécessité de permettre à tous les salariés d'effectuer leurs versements sans absorber toutes les facultés d'épargne (notamment la mutualité) (Cuvinot, Lourties, R. Ancel, E. Guerin).

Les partisans du versement de 9 francs faisaient remarquer à juste titre qu'il n'est pas un ouvrier, quelque minime que soit son salaire, qui ne puisse disposer de 75 centimes par mois ; ils invoquaient l'exemple des prélèvements effectués, soit dans les caisses patronales, soit même dans

(1) M. Guieysse l'avait évalué à 300 millions.

(2) *Rapport Cuvinot*, n° 104, p. 111.

les caisses mutualistes (M. Viviani, M. Cazeneuve, *J. O.* du 18 décembre 1909).

La Commission crut devoir céder aux raisons de ces derniers. A la date du 1^{er} mars 1910, elle adoptait le texte suivant (1) qui est celui de la loi du 5 avril 1910 :

Les versements annuels seront de neuf francs (9 francs) pour les hommes, six francs (6 francs) pour les femmes et quatre francs cinquante centimes (4 fr. 50) pour les mineurs au-dessous de 18 ans.

L'étude de la législation positive en ce qui concerne le taux des versements, nous amène à distinguer deux catégories d'assurés : les obligatoires et les facultatifs.

Les assurés obligatoires sont ceux qui rentrent dans les catégories énumérées à l'art. 1^{er} de la loi et dont la soumission à la loi constitue une obligation (2).

Les assurés facultatifs sont ceux qui peuvent user des avantages de la loi des retraites et dont l'énumération est donnée à l'art. 36.

Assurés obligatoires. — Aux termes de l'article 2, § 2 de la loi, les versements obligatoires des salariés sont établis sur les bases suivantes :

Les versements annuels seront de neuf francs (9 francs) pour les hommes, six francs (6 francs) pour les femmes et quatre francs cinquante centimes (4 fr. 50) pour les mineurs au-dessous de 18 ans, soit, par journée de travail : trois

(1) Cuvinot, *Deuxième rapport supplémentaire*, p. 4.

(2) Nous verrons, en étudiant la contribution patronale, en quoi consiste la sanction, les discussions sur la question et son état actuel.

centimes (3 centimes), deux centimes (2 centimes) et un centime cinq millimes (1 c. 5).

L'application de ces tarifs ne comporte aucune difficulté pour les salariés qui travaillent *au temps*, c'est-à-dire à l'année, au mois, à la journée.

Mais comment établir le versement des ouvriers qui travaillent à façon, aux pièces, à la tâche ou à domicile, pour la rétribution desquels on ne tient pas compte du temps de travail mais du travail effectué, et aussi des salaires intermittents (1).

Conformément aux dispositions du dernier paragraphe de l'art. 2 de la loi, un règlement d'administration publique qui fait l'objet du titre II du Décret du 25 mars 1911, est venu trancher la question.

S'il s'agit de salariés rémunérés à façon, aux pièces ou à la tâche et qui, dans le cours d'une année, travaillent d'une manière régulière pour le compte d'un seul employeur ou de plusieurs employeurs successifs, les versements et contributions sont réglés, comme pour les salariés rémunérés, d'après la durée du travail, sur les bases fixées par l'article 2, § 3 de la loi (2).

(1) Il importe de remarquer que la question ne se pose pas avec le système du pourcentage.

(2) Pour qu'il en soit ainsi, il faut que le salarié « travaille régulièrement pour le compte du même employeur, soit à l'établissement de celui-ci, soit sous sa direction et sa surveillance » (Chéron, *Rapport supplémentaire sur le budget général de l'exercice 1911*, Ch. 1911, n° 662, p. 37. Voyez aussi ministère du Travail, *Notice à l'usage des assurés*, 2^e éd., p. 11. Dans ce cas, il est facile de connaître le nombre de journées de travail.

Au contraire, si les salariés rémunérés à façon, aux pièces ou à la tâche travaillent à leur *domicile*, il est matériellement impossible de traduire en journées de travail l'ouvrage exécuté. C'est pourquoi les versements sont calculés par centime, à raison de 1 0/0 du salaire, quel que soit le mode de rémunération.

Tous les salariés dont nous avons parlé ci-dessus sont des travailleurs *permanents*, c'est-à-dire attachés à une entreprise, ne travaillant que pour un patron à la fois. Leur mode de rémunération seul les distingue des travailleurs « au temps ».

Mais à côté d'eux il existe des travailleurs dits « intermittents » qui travaillent souvent par fractions de journées pour le même patron et même pour plusieurs patrons dans chaque journée (1).

Pour ceux-là le règlement d'administration publique a envisagé plusieurs cas avec des solutions différentes :

1° *Salariés travaillant par intermittence pour le compte d'un même employeur quand la période ininterrompue de travail représente un nombre entier de mois* : Les versements et contributions sont réglés, quel que soit le mode de rémunération, sur la base des chiffres mensuels qui résultent de l'article 2, § 3 de la loi ;

2° *Salariés travaillant par intermittence pour le compte d'un même employeur, quand la période ininterrompue de*

(1) Le type de ces intermittents est la femme de ménage et aussi des gens qui exercent plusieurs professions au cours d'une même année.

travail ne représente pas un nombre entier de mois : Les versements et contributions sont réglés, quel que soit le mode de rémunération : 1^o pour les mois complets, ainsi qu'il est dit ci-dessus ; 2^o pour le mois incomplet, sur la base des chiffres journaliers déterminés par l'article 2, § 3 de la loi ;

3^o *Salariés travaillant une seule fois ou par intermittence pour le compte d'un même employeur, quand la durée de chaque période de travail est de moins d'une journée* : Les versements et contributions sont calculés, par centime, à raison de 1 0 /0 du salaire, quel que soit le mode de rémunération, sans pouvoir dépasser les chiffres journaliers que détermine l'article 2, § 3 de la loi.

Lorsque la détermination du montant du versement repose sur le système du pourcentage, les calculs peuvent donner des fractions de centimes. Le règlement a décidé qu'il n'est point fait état des fractions qui n'atteignent pas un demi-centime ; par contre, toute fraction égale ou supérieure à un demi-centime est comptée pour un centime (1).

Les versements ouvriers dont nous avons parlé jusqu'alors sont des versements *normaux* et *obligatoires*. Normaux en ce sens qu'ils s'appliquent aux salariés qui travaillent d'une façon continue ; *obligatoires* en ce sens que

(1) Dans tous les cas où l'application des tarifs ci-dessus donnerait lieu dans l'année à un versement supérieur aux chiffres fixés à l'art. 2 de la loi, le patron n'est tenu de faire des versements que jusqu'à concurrence de ces chiffres (v. § suivant).

L'ouvrier qui ne les a pas effectués est contraint de verser s'il touche un salaire, et qu'ils lui sont nécessaires pour profiter du total de l'allocation viagère de l'Etat (1). Mais ils pourront être réduits ou augmentés. Réduits, si l'ouvrier permanent travaillant au temps, pour un motif quelconque, délaisse son travail pendant un certain temps, ou s'il s'agit d'un travailleur soumis au pourcentage, si son salaire n'est pas suffisamment élevé pour atteindre les chiffres fixés à l'art. 2 (2). Augmentés si le salarié effectue des versements facultatifs (3), ou si le salaire est suffisamment élevé au cas d'application du pourcentage (4). Cette dernière faculté résulte des dispositions de la loi qui parle à l'art. 2 des versements facultatifs des assurés obligatoires et du décret dont l'art. 13 dispose qu'il peut être apposé sur les cartes annuelles délivrées pour l'assurance obligatoire, sans limitation de valeur, des timbres représentant les versements supplémentaires qui seraient effectués en dehors des périodes où l'assuré tra-

(1) Du moins pour les assurés de la période normale pour lesquels la compensation d'une année sur l'autre n'est pas admise (v. § 3 du même chapitre).

(2) Même dans ce cas il perdra l'allocation de l'Etat à moins qu'il ne complète de ses versements facultatifs pour atteindre les chiffres fixés à l'art. 2.

(3) La faculté d'effectuer des versements facultatifs est une conséquence du taux peu élevé de la cotisation minimum.

(4) Il est à remarquer que dans ce dernier cas l'ouvrier n'est pas tenu de verser au-delà des chiffres fixés à l'art. 2. Ceci résulte de l'art. 30 du D. 25 mars 1911, qui dispose que dans ce cas le patron n'est pas tenu d'effectuer un prélèvement sur le salaire. L'ouvrier fait donc un versement facultatif.

vaille en qualité de salarié, soit pendant ces périodes en sus des versements obligatoires.

Assurés facultatifs. — En ce qui concerne le taux de leurs versements, les assurés facultatifs doivent être divisés en deux catégories :

Les fermiers, cultivateurs, artisans et petits patrons qui, habituellement, travaillent seuls ou avec un seul ouvrier et avec des membres de leur famille salariés ou non, habitant avec eux, les membres de leur famille, les femmes et veuves non salariées des assurés obligatoires ou facultatifs, les salariés dont le salaire annuel est supérieur à trois mille francs (3.000 francs), mais ne dépasse pas cinq mille francs (5.000 francs) constituent la première catégorie.

Leurs versements annuels sont, au minimum (1) de neuf francs (9 francs) par assuré pour la cotisation totale et, au maximum, de dix-huit francs (18 francs) (2).

Les métayers représentent la seconde catégorie.

Leurs versements annuels sont, au minimum, de six francs (6 francs) ; ils emporteront de plein droit le versement de pareille somme par les propriétaires, à concurrence d'un maximum de neuf francs (9 francs).

Sanction des versements. — Pour les assurés facultatifs il ne saurait être question de les obliger à verser. Mais du moment qu'ils font des versements leur intérêt est de les porter à une somme au moins égale à 9 francs ou 6 francs (métayers).

(1) Nous verrons comment est sanctionnée cette disposition.

(2) Nous allons voir comment il faut interpréter ce texte.

En effet, l'article 121 du règlement d'administration publique a établi une sanction pécuniaire assez originale.

A la réception de chaque carte d'assurance facultative, le préfet s'assure que les versements qui y sont constatés sont au moins égaux au minimum fixé par le paragraphe 2 de l'article 36 de la loi du 5 avril 1910.

En cas d'insuffisance, le préfet informe l'intéressé par l'intermédiaire du maire, que faute par lui d'avoir, dans le délai d'un mois, complété le minimum par l'envoi à la préfecture de timbres d'une valeur suffisante, la carte ne sera pas transmise à la caisse d'assurance et restera à sa disposition, à la préfecture, pendant un délai de deux années.

Si l'intéressé fait l'envoi des timbres nécessaires, le préfet lui en accuse réception et les fait apposer sur sa carte avant de la transmettre à la caisse d'assurance.

Si les timbres n'ont pas été envoyés et si la carte n'a pas été retirée dans le délai de deux années, le préfet transmet la carte au ministre du Travail qui prend les mesures nécessaires pour faire transférer la valeur des timbres apposés sur cette carte au fonds de réserve prévu à l'article 11 de la loi du 5 avril 1910.

Il est évidemment de l'intérêt de l'assuré de compléter ses versements s'il ne veut pas en perdre le bénéfice.

L'article 36 semble imposer aux assurés facultatifs un versement maximum de 18 francs. En réalité, ces assurés sont libres d'effectuer tous les versements que bon leur

semble. Mais on sait que l'Etat majore de moitié les versements ainsi faits (1).

Or, pour le calcul des majorations les versements n'entrent en compte que jusqu'à concurrence de 18 francs par carte (2).

D'autre part, les versements des employeurs constatés sur les cartes d'assurance facultative n'entrent pas en compte pour le calcul des majorations.

En ce qui concerne les assurés obligatoires, la question de l'obligation et des sanctions qu'elle comporte est étroitement liée à la question du précompte et de l'application de l'article 23. Nous en parlerons donc à cette place.

§ 2. — *Les contributions patronales.*

La participation (3) des employeurs à la constitution d'une retraite au profit de leurs employés est justifiée par

(1) Cette majoration avait été fixée au tiers par la loi du 5 avril 1910. La loi du 27 février 1912 l'a portée à la moitié.

(2) Toutefois, ce maximum est augmenté de 1 fr. 50 par mois ou fraction de mois en sus de douze, pour les cartes conservées pendant plus d'une année en exécution du paragraphe 2 de l'article 16 ou du dernier paragraphe de l'article 19 du décret du 25 mars 1911.

(3) Nous nous plaçons dans l'hypothèse d'une assurance retraite basée sur la capitalisation. S'il s'agissait d'un système de pensions incombant exclusivement à l'Etat (par exemple L. de 1908 en Angleterre), il est bien évident que le patron contribuerait pour sa part sous forme d'impôts.

des raisons trop connues pour qu'il soit besoin d'y insister (1).

Aussi bien le principe de la contribution patronale n'a guère été discuté en France, seuls le mode et surtout la quotité de la participation a fait l'objet de nombreuses discussions devant le Parlement.

La Commission de la Chambre avait fixé le montant de la contribution des employeurs à 2 0/0 du salaire (2).

« On a souvent objecté, écrivait M. Guieysse (3), que ces

(1) Voici comment s'exprimait M. Guieysse, à ce sujet, dans ses rapports de 1893 et 1900 : « L'entrepreneur peut-il abandonner dans sa vieillesse celui qui, pendant son âge mûr, a été, par son travail l'instrument de sa fortune ou l'a aidé tout au moins à se maintenir, lui et les siens, à un degré plus élevé de l'échelle sociale ? Ne doit-il pas au travailleur une participation aux bénéfices de l'entreprise pour la réussite de laquelle celui-ci a usé ses forces et le salaire journalier, d'après sa base actuelle, peut-il être considéré comme suffisant à acquitter les devoirs de l'employeur envers ceux qu'il emploie ? La réponse à ces questions est dans l'étude de ces institutions patronales qui montrent comment des chefs d'entreprise soucieux, à juste raison, du sort de leurs ouvriers, ont compris la nature et l'étendue de leurs devoirs sociaux. Ce que quelques-uns d'entre eux seulement ont accompli, la *société a le droit et le devoir* de l'imposer à tous les autres. »

« Au point de vue brutal et économique, le chef d'entreprise qui prévoit les frais d'amortissement de son mécanisme et de ses outils, ne doit-il pas prévoir l'usure de son mécanisme humain ? Au point de vue moral, social, peut-il alors le jeter de côté quand il ne peut plus servir ? »

M. Cuvinot dans son *Rapport* (p. 85) déclarait dans le même sens : « Le patron a le plus grand intérêt à s'attacher le personnel qu'il emploie, à lui inspirer confiance dans l'avenir en l'aidant à constituer la pension future. »

(2) Sauf pour les ouvriers de l'agriculture dont le versement était de 5 centimes par jour, dont la moitié à la charge du patron.

(3) *Rapport* 1904, n° 2083, p. 13.

charges pèseraient toutes entières sur les ouvriers. C'est ce que l'on a déjà dit à propos de la loi sur les accidents et cette crainte ne s'est pas réalisée. Il en sera de même pour la loi des retraites : Une retenue de 2 0/0 sur un salaire quotidien de 5 francs représente 10 centimes. C'est une charge supportable et qui ne peut avoir de répercussion sur les salaires. »

Nous savons déjà que la Commission du Sénat rejeta le système du pourcentage pour adopter le versement fixe ; elle s'arrêta au chiffre de 9 francs pour les ouvriers âgés de plus de 18 ans et de 4 fr. 50 pour ceux âgés de moins de 18 ans (art. 2, § 2) (1). Puis, dans la suite (texte du 4 mars 1910), elle fixa à 6 francs le versement annuel pour les femmes. Ce sont ces chiffres qui ont subsisté.

Taux de la contribution patronale (2). — Aux termes de l'article 2 de la loi, les contributions des employeurs sont égales aux versements *obligatoires* des assurés. Donc, aucune difficulté pour les assurés obligatoires ; les employeurs sont tenus jusqu'à concurrence des chiffres fixés à l'art. 2 (3).

(1) V. *Rapp. Cuvinot*, n° 104, p. 111.

(2) La question de savoir dans quels cas et au profit de quels employés les patrons sont tenus de verser, présente un caractère administratif et ne rentre pas dans notre étude. Elle a d'ailleurs donné lieu à diverses difficultés et les décisions, tant administratives que judiciaires, sont nombreuses. Nous en dirons un mot en examinant le caractère obligatoire du versement patronal.

(3) Mais toute liberté est laissée aux employeurs pour dépasser ces chiffres. Les chiffres de l'article 2 constituent un minimum et non un maximum.

En ce qui concerne les assurés facultatifs, il ne saurait être question de versements en leur faveur par leurs patrons au cas où ils en auraient (1), sauf pour les métayers.

Les versements effectués par ces derniers emportent, en effet, de plein droit le versement d'une pareille somme par les propriétaires jusqu'à concurrence d'un maximum de 9 francs.

Caractères. — Deux principes dominent la participation des patrons :

1^o La contribution patronale est exclusivement à la charge de l'employeur, toute convention contraire étant nulle de plein droit (art. 2, § 5 de la loi). Cette mesure est d'ailleurs dénuée de toute sanction particulière (2) ;

2^o Elle est toujours égale aux versements obligatoires des assurés. Cette égalité est un principe qui paraît avoir été particulièrement considéré. La Chambre le consacra dans son texte. La Commission du Sénat, tout en maintenant le versement ouvrier aux chiffres fixés par la Chambre, ramena la contribution patronale à 6 francs et à 3 francs.

Mais l'adoption par la Haute Assemblée d'un amendement de M. Monis, consacra définitivement cette égalité (3).

(1) Il en est ainsi des employés dont le traitement supérieur à 3.000 est inférieur à 5.000. Si un assuré facultatif est momentanément salarié, son patron est soumis aux versements à son égard pendant ce temps comme s'il s'agissait d'un assuré obligatoire.

(2) Il en était autrement dans le projet voté par la Chambre, en 1906. L'art. 24 prévoyait une amende de 16 à 100 francs.

(3) L'honorable sénateur justifiait ainsi son amendement : « Si, dès le début dans cette œuvre de prévoyance vous faites une part égale à l'ouvrier, à l'employé et à l'employeur, si vous les associez

Le caractère obligatoire de la contribution patronale. —
Quels sont les employeurs soumis au versement ?

La réponse est simple. Tous les patrons qui louent le travail et les services d'autrui sont tenus de verser pour leurs employés ; peu importe leur caractère juridique (personne réelle ou personne morale), leur nationalité (français ou étrangers résidant en France) (1). Toutefois, en vertu du principe de l'« exterritorialité » les agents diplomatiques accrédités par les puissances auprès du gouvernement français, ne sont pas soumis à la loi ; par contre et en vertu de ce principe, les agents diplomatiques français à l'étranger tombent sous le coup de la loi qui ne saurait être applicable aux patrons français établis à l'étranger (2).

Pour quelles personnes les patrons doivent-ils verser ? De l'esprit de la loi et de diverses dispositions plutôt que d'un texte précis, il résulte que tout employeur qui occupe un salarié légalement astreint aux versements obligatoires,

par une égale partie dans l'œuvre commune, il est incontestable que vous lui donnez un cachet de prévoyance plus marqué ; il est incontestable aussi que vous suscitez le sentiment de dignité de l'ouvrier (Séance du 10 décembre 1910, *J. O.* du 11, p. 1056).

(1) V. les déclarations de M. Viviani à ce sujet à la séance du Sénat du 20 janvier 1910, *J. O.* du 21, p. 69 : « La loi des retraites est une loi d'ordre public, c'est-à-dire qu'elle est applicable à *tous* sur tout le territoire et que nul ne peut se soustraire à son application : tout patron étranger vivant en France (ou de passage) et employant des ouvriers étrangers ou français est donc assujetti à la loi. »

(2) Le même, même séance : « Un patron français vivant à l'étranger et employant même ses compatriotes à l'étranger n'est pas soumis à la loi. »

est tenu de verser pour lui ; tout paiement de salaire au profit d'un assuré obligatoire comporte l'obligation pour le patron d'effectuer un versement. Donc, *d'une façon générale*, toutes les fois qu'il y a salaire payé à un assuré obligatoire, la contribution patronale est due, — peu importe que le salarié soit français ou étranger (1), qu'il soit en cours d'acquisition de sa retraite ou qu'il soit re-traité ou même en instance de liquidation de sa retraite (2).

En principe, la contribution patronale n'est exigée que lorsqu'il s'agit d'un assuré obligatoire, mais la règle comporte deux exceptions :

1^o Lorsque le titulaire d'une carte d'assurance facultative travaille *momentanément* (3) comme salarié, les timbres constatant ses versements obligatoires et ceux de l'employeur qui l'occupe sont apposés sur cette carte ;

2^o Les versements faits par les métayers emportent de plein droit le versement de pareille somme par les propriétaires jusqu'à concurrence de 9 francs par an.

Enfin, même lorsqu'il s'agit de salariés assurés obliga-

(1) Mais le salarié étranger ne profitera du versement que s'il existe une convention entre la France et sa nationalité, qui réserve à nos nationaux des avantages équivalents.

(2) Dans ces deux cas la contribution patronale est versée au fond de réserve. Toutefois, il faut qu'il s'agisse d'un re-traité *français*. Si c'est un étranger il n'y a pas de versements à faire. Ceci résulte du texte de l'art. 11, § 4, qui parle de salariés *français*.

(3) Sont ainsi exclus du bénéfice les salariés dont le salaire est supérieur à 3.000 francs et inférieur à 5.000 francs qui peuvent être assurés facultatifs.

toires, le patron peut être dispensé de versements. Il en est ainsi pour les salariés adhérents à une caisse patronale et dont l'employeur a été dispensé, par le décret d'autorisation (art. 19, § 3 de la loi), de faire des versements.

Il ne suffit pas d'imposer aux ouvriers et aux patrons certains versements déterminés. Il faut aussi assurer l'exécution de ces mesures. Le législateur de 1910 a cru y parvenir par le système du précompte, c'est-à-dire en obligeant le patron à prélever, lors de chaque paye, sur le salaire de son employé, les versements auxquels ce dernier est assujéti (art. 3, § 1 de la loi) (1) et en sanctionnant par des pénalités et des amendes les obligations du patron et de l'ouvrier, relatives soit au précompte, soit aux versements.

Elles ont fait l'objet de l'article 23 de la loi ainsi conçu :

« L'employeur ou l'assuré, par la faute duquel l'apposition des timbres, prescrite par la présente loi, n'aura pas eu lieu, sera passible d'une amende égale aux versements omis, prononcée par le juge de simple police, quel qu'en soit le chiffre, sans préjudice de la condamnation, par le même jugement, au paiement de la somme représentant les versements à sa charge, et qui sera portée au compte individuel de l'assuré.

(1) A moins qu'une société de secours mutuels n'ait fait mention sur la carte qu'elle se charge de l'encaissement des versements de l'assuré : cette mention emporte pour l'employeur, pendant le trimestre courant et le trimestre suivant de l'année de validité de la carte, décharge du prélèvement à opérer sur le salaire en vertu de l'article 3, § 1^{er} de la loi du 5 avril 1910.

« L'amende sera versée au fonds de réserve. L'employeur qui a été dans l'impossibilité d'apposer le timbre prescrit pourra se libérer de la somme à sa charge, en la versant à la fin de chaque mois, directement ou par la poste, au greffier de la justice de paix ou à l'organisme, reconnu par la loi, auquel serait affilié l'assuré.

« Tous les trois mois, le greffier déposera les sommes par lui touchées à la Caisse des dépôts et consignations ».

Mais l'interprétation de cet article a donné lieu à de telles divergences de vues, qu'il importe de faire l'historique de son application.

Dès le mois de juin 1911 il faisait l'objet d'interpellations tant à la Chambre qu'au Sénat (1).

Le ministre du Travail en profita pour préciser le sens et la portée de cet article et exposer la manière de voir de l'administration. Il donna notamment connaissance au Sénat d'une lettre adressée aux préfets où l'on pouvait lire : « Sous réserve de la jurisprudence à intervenir — car c'est aux tribunaux qu'il appartient de donner de la loi une interprétation définitive — j'estime que la loi du 5 avril 1910 étant fondée, d'une part, sur le double versement obligatoire du patron et de l'ouvrier, d'autre part, sur le prélèvement patronal lors de chaque paye, explicitement imposé par le paragraphe premier de l'article 3, ce prélèvement doit être opéré, même si l'ouvrier n'a pas encore satisfait en ce qui le concerne aux prescriptions de la loi.

(1) Voyez les *J. O.* des 30 mai, 1^{er}, 2, 10, 11, 13, 14, 16 et 18 juin.

« A moins de faire apparaître entre l'article 3 et l'article 23 une contradiction qui détruirait toute l'efficacité de la loi, la somme à sa charge ne peut évidemment s'entendre que du double versement ouvrier et patronal dont l'employeur est responsable en vertu du paragraphe 1 et 3 de l'article 3... »

Et il ajoutait : « Ce prélèvement obligatoire est la garantie même du régime de retraites institué par la loi de 1910. Le Gouvernement n'entend y renoncer sous aucun prétexte... »

Mais, tandis que le tribunal de simple police de Paris adoptait l'interprétation du ministre du Travail, le Conseil des Prud'hommes décidait :

Que la loi n'oblige : 1^o l'employeur qu'en ce qui le concerne puisque « l'employeur qui a été dans l'impossibilité d'apposer le timbre prescrit pourra se libérer de la somme à sa charge en la versant à la fin de chaque mois directement ou par la poste au greffier de la justice de paix ou à l'organisme reconnu par la loi auquel serait affilié l'ouvrier », ce qui se produira si l'ouvrier ne présente point sa carte de retraite à son patron ; 2^o « l'assuré par la faute duquel l'apposition des timbres prescrite par la présente loi n'aura pu avoir lieu ; que dès lors l'employeur n'a pas à imposer de retenue en vue de la retraite à son ouvrier qui ne lui présente point sa carte, même si cet ouvrier est obligatoirement assujetti à la loi du 5 avril 1910. »

Le parquet forma un pourvoi en cassation contre la sentence du Conseil des Prud'hommes. Cette dernière

fut confirmée par des attendus fortement motivés (1).

La première partie de la thèse administrative était donc renversée. La Cour de cassation décidait en effet que le

(1) Voici les principaux :

Attendu que les prescriptions de l'article 3 seront observées toutes les fois qu'au moment de la paye l'employé présentera la carte destinée à l'apposition du timbre ou bien aussi lorsque ladite carte ne lui ayant pas encore été délivrée, il consentira au prélèvement du versement à sa charge sauf apposition ultérieure du timbre qui, seul, constate l'exécution de la loi ;

Qu'il en sera autrement lorsque l'employé — que la carte lui ait été remise ou non — refusera soit de la présenter lors de la paye, soit d'autoriser à ce moment l'employeur à effectuer le prélèvement déterminé par la loi.

Qu'en effet aucune disposition de cette loi n'autorise l'employeur à se faire juge de la légitimité de la résistance de l'employé et ne lui donne le droit de le contraindre à supporter une diminution de son salaire : que si le législateur a eu la pensée d'attribuer à l'employeur un tel pouvoir et de l'obliger à en faire usage il n'y a pas persévéré.

Que l'article 23 ne laisse aucun doute à cet égard ; que les dispositions en sont inconciliables, avec le droit qu'aurait eu l'employeur de prélever une retenue sur le salaire de l'employé qui ne présenterait pas sa carte ; que dans un premier paragraphe cet article prévoit le cas où l'apposition du timbre n'a pas eu lieu par la faute de l'employeur ou par celle de l'employé ; qu'il punit cette faute d'une amende, sans préjudice de la condamnation au paiement de la somme représentant les versements à la charge du contrevenant ; que cette condamnation, quand elle frappe l'employé en faute, ne s'explique que par cette raison que le défaut de représentation de la carte n'a pas permis à l'employeur de prélever lesdits versements ; que dans un second paragraphe le même article s'occupe de l'employeur qui a été dans l'impossibilité d'apposer le timbre prescrit et qui n'en demeure pas moins tenu de sa propre contribution ; qu'il déclare que cet employeur pourra se libérer de la somme à sa charge en la versant à la fin de chaque mois directement ou par la poste au greffier de la justice de paix ou à l'organisme reconnu par la loi ; que les mots « à sa charge » ne peuvent avoir, dans le second paragraphe, une signification autre que celle qu'ils ont dans le premier, que la contribution patronale est la seule somme qui soit à la charge de l'employeur comme les retenues sont à la charge

patron n'avait pas le droit de prélever lors de la paie la contribution ouvrière sans le consentement de son employé.

Restait le second point. Le patron est-il obligé, pour se mettre à l'abri des sanctions de l'article 23, de verser au greffe de la justice de paix le montant de sa contribution personnelle ? C'était l'avis du tribunal de simple police de Paris qui avait condamné deux patrons qui ne s'étaient pas libérés des sommes à leur charge.

Mais sur l'appel des intéressés la XI^e Chambre correctionnelle infirma la décision du juge de 1^{re} instance (1).

Par deux arrêts du 22 juin 1912, la Chambre criminelle a confirmé cette jurisprudence « attendu que si aux termes de l'article 23 l'employeur qui a été dans l'impossibilité d'apposer le timbre prescrit PEUT se libérer de la somme à sa charge en la versant à la fin de chaque mois directement ou par la poste, au greffier de la justice de paix ou à l'ornisme auquel est affilié l'assuré », la loi n'a donné ainsi à l'employeur qu'une FACULTÉ, mais n'a pas créé à sa charge

de l'employé ; que si l'employeur a la faculté de se libérer par le versement de sa seule contribution, c'est que l'impossibilité d'apposer le timbre prescrit, l'a affranchi de l'obligation de prélever sur le salaire de l'employé les versements à la charge de ce dernier. »

(1) « Attendu, dit le tribunal d'appel, que d'après la loi du 5 avril 1910 la peine ne peut être prononcée que si le défaut d'apposition du timbre résulte d'une faute de la personne poursuivie ;

Attendu que si les timbres mixtes n'ont pas été apposés en vue de la retraite des ouvrières dénommées au procès-verbal, la faute est imputable, non pas à L..., mais aux ouvrières elles-mêmes qui ont négligé de se munir d'une carte ;

Attendu que le fait de n'avoir pas versé au greffe de la justice de paix le prélèvement prévu par la loi sur le salaire des ouvrières ne peut être assimilé au défaut d'apposition de timbre, seule contravention prévue par l'article 23... par ces motifs, etc... »

une OBLIGATION qu'au surplus aucune sanction pénale n'est attachée à cette disposition. »

Par suite de cette jurisprudence, le patron ne saurait encourir les pénalités de l'article 23 que s'il y a faute de sa part, c'est-à-dire s'il a négligé d'apposer les timbres prescrits par la loi lorsque l'ouvrier a présenté sa carte. Il en résulte donc qu'au cas où le salarié ne présente pas sa carte, le patron n'est pas tenu de verser la somme à sa charge, c'est-à-dire sa contribution personnelle au greffe de la justice de paix. Cette abstention de versement ne constitue pas une faute assimilable au défaut d'apposition de timbres et ne saurait le faire tomber sous le coup de l'article 23. Le versement au greffe devient une simple faculté.

Les obligations du patron en ce qui concerne l'application de la loi du 5 avril 1910 se ramènent donc aux points suivants :

1^o Apposer des timbres mixtes toutes les fois que l'ouvrier présente une carte jusqu'à concurrence des chiffres fixés à l'article 2 de la loi (1) ;

2^o Verser au percepteur le montant de sa contribution personnelle lorsqu'il emploie un ouvrier déjà retraité ou en instance pour obtenir sa pension (2).

(1) Si l'ouvrier est affilié à une société collective, le patron appo-
sera seulement le montant en timbres « patrons » de sa contribution
personnelle.

(2) Un projet de loi modifiant l'art. 23 a été déposé sur le bureau
de la Chambre. Tout en maintenant le principe du précompte ce
projet établit une responsabilité partagée entre le patron et l'ou-
vrier. A la suite d'une mise en demeure du préfet, susceptible d'un
recours devant le juge de paix, le recouvrement de la part de chacun
s'effectue comme en matière de contributions directes. La sanction
pénale n'est plus applicable qu'en cas de présomption de faute.

§ 3. — *La participation de l'Etat : allocations viagères, Bonifications et majorations.*

Il en est de la participation de l'Etat à la constitution des retraites ouvrières comme de celles des patrons et des ouvriers. Sa nécessité n'est pas discutée ; seuls, le mode et la mesure dans lesquels l'Etat doit contribuer peuvent donner lieu à des divergences de vues (1).

(1) Voici en quels termes M. Guieysse justifiait cette participation dans son rapport de 1893 : « Quant à l'Etat, c'est-à-dire à la société toute entière, son intervention est indispensable si le maximum des efforts demandés aux ouvriers et aux patrons ne produit pas un résultat suffisant. Cette intervention est justifiée par l'inégale répartition des charges sociales entre les citoyens. Il est, en effet, indiscutable que les impôts, même directs, mais surtout les impôts indirects, sont relativement d'autant plus lourds pour les contribuables que leurs ressources sont plus modestes ; de plus, les avantages et les jouissances que retirent les citoyens des grandes institutions qui sont nécessaires à la prospérité de la nation et en font la gloire, sont bien différents suivant leurs conditions sociales.

« La société peut donc, *doit donc*, en toute justice, faire une restitution à ceux de ses membres que la mauvaise organisation a trop lésés dans la répartition des charges communes. Cette restitution ne sera complète pour l'universalité des citoyens que par une réforme générale des impôts... mais la réforme matérielle serait-elle complète que les avantages de toute nature dont jouissent les catégories aisées des citoyens justifieraient encore amplement cette sorte de participation aux bénéfices sociaux réclamée par les travailleurs qui veulent faire acte de prévoyance. La société doit la leur accorder ; c'est, de plus, son intérêt, car elle donne ainsi plus de consistance à des groupes familiaux manquant de cohésion et qui deviennent alors une force sociale au lieu d'être une cause d'affaiblissement. »

M. Cuvinot y voyait un moyen de « faire régner l'esprit de concorde entre tous les citoyens. » *Rapport*, n° 104, p. 85.

Cette participation peut se produire sous des formes diverses. Dans le projet de la Commission de la Chambre de 1904, elle se présentait essentiellement sous forme d'un complément des retraites acquises par les travailleurs de façon à garantir un minimum de 360 francs pour les ouvriers du commerce et de l'industrie et de 240 francs pour ceux de l'agriculture. Elle servait également à donner aux veuves et aux orphelins un capital de 300 francs payable en six mensualités et à assurer une certaine retraite aux travailleurs atteints prématurément d'invalidité.

Ces dispositions votées par la Chambre furent mises à l'écart par le Gouvernement et la Commission du Sénat (1), qui s'arrêtèrent à un texte sensiblement semblable à celui de la loi du 5 avril 1910, du moins quant aux résultats si les moyens différaient (2).

Les conditions exigées des bénéficiaires peuvent également différer. D'une façon générale et sauf quelques modalités on s'est arrêté à la justification par les intéressés de

(1) « Le Gouvernement n'était pas partisan de l'intervention de l'Etat dans le but de majorer chaque retraite à concurrence d'un minimum déterminé. » (Déclarations du président du Conseil à la Commission du Sénat), par suite de l'imprévu des dépenses que cette disposition pourrait entraîner. Le rapporteur déclarait qu'il considérerait avec le Gouvernement comme non défendable la garantie d'un minimum de retraite de 360 francs.

(2) Majoration de la moitié des versements jusqu'à concurrence de 60 francs. *Rapport Cuvinot*, I^{re} partie, p. 112 (art. 4). De même, le capital fixe de l'allocation au décès était remplacé par des mensualités variant en importance et en nombre suivant des conditions déterminées par l'article 7. *Ibidem*, p. 114.

trente années de versements avec des mesures spéciales pour les assurés de la période transitoire.

D'après la loi du 5 avril 1910, modifiée par celle du 27 février 1912, la participation de l'Etat à la constitution de la pension de retraite, se produit sous formes *d'allocations viagères, bonifications et majorations*.

A. Allocations viagères.

L'allocation viagère consiste en une rente viagère payée par l'Etat à l'assuré qui remplit des conditions déterminées. La loi du 5 avril 1910 (art. 4, § 1) avait fixé à 60 francs le montant de cette allocation à l'âge de 65 ans. Elle a été portée à 100 francs à l'âge de 60 ans par la loi du 27 février 1912. C'est là, d'ailleurs, un chiffre normal qui est susceptible d'être augmenté ou diminué.

L'allocation viagère est, en effet, augmentée d'une bonification d'un dixième pour tout assuré de l'un ou de l'autre sexe ayant élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans.

Elle est, au contraire, susceptible d'être réduite, soit lorsque l'assuré n'a pas effectué le nombre suffisant de versements pour obtenir l'allocation entière (1) ou qu'il

(1) Nous verrons plus loin les conditions requises.

demande la liquidation anticipée de sa retraite conformément aux prescriptions de l'art. 5, § 2 (1), soit enfin, s'il s'agit d'assurés de la période transitoire, lorsque les intéressés ont effectué des versements inférieurs au chiffre fixé à l'article 2 (2).

Le droit à l'allocation viagère est subordonné à deux conditions :

1^o L'âge de 60 ans (3).

2^o Avoir effectué trente versements annuels atteignant, y compris les versements facultatifs, les chiffres fixés à l'art. 2 de la loi, c'est-à-dire 9 francs, 6 francs ou 4 fr. 50. Les deux années de service militaire obligatoire entrent en ligne de compte, ainsi que, pour les femmes, chaque naissance d'enfant constatée par déclaration faite à l'officier de l'état civil.

Ce sont là les conditions normales. Mais la règle générale comporte plusieurs exceptions, soit quant à l'âge, soit quant au nombre des versements.

Et d'abord, conformément à l'article 5, § 2 de la loi, tout assuré peut, à partir de 55 ans, réclamer la liquida-

(1) Dans ce cas, l'allocation viagère est l'objet d'une liquidation reportée à l'âge de la liquidation de la pension et réduite en conséquence.

(2) Dans ce cas, l'allocation viagère est l'objet d'une réduction proportionnelle. Mais, ici contrairement à ce qui se passe pour les assurés de la période normale, il ne faut considérer que le montant total des versements, la compensation étant admise entre les années successives.

(3) L'âge fixé à 65 ans par la loi du 5 avril 1910 a été ramené à 60 par la loi du 27 février 1912.

tion anticipée de sa retraite ; mais, dans ce cas, l'allocation viagère est l'objet d'une liquidation reportée au même âge et réduite en conséquence (1).

En ce qui concerne le nombre de versements, les assurés de la période transitoire ayant au moins 30 ans accomplis au moment de la mise en vigueur de la loi, ne pouvaient en effectuer le nombre réglementaire ; aussi l'article 4 de la loi du 27 février 1912 a-t-il disposé que pour ces derniers, le nombre des années de versements exigé pour avoir droit à l'allocation viagère serait égal au nombre des années écoulées depuis la mise en vigueur de la loi, jusqu'à leur soixantième année, à condition que lesdits assurés justifient qu'au 3 juillet 1911 ils faisaient partie, depuis trois ans au moins, des catégories de l'article premier.

Si le montant des versements annuels effectués n'atteint pas, y compris les versements facultatifs de l'assuré, le total des versements fixés par l'article 2, l'allocation sera l'objet d'une réduction proportionnelle (2).

(1) Les assurés de la période transitoire seront également admis au bénéfice de la liquidation anticipée si, pendant les cinq années qui auront précédé la liquidation de la retraite, ils ont appartenu aux catégories de l'article 1 et s'ils ont versé chaque année, pendant cette période, des sommes au moins égales au montant des versements obligatoires prévus à l'article 2.

Cette disposition a pour effet d'empêcher toute liquidation de ce genre avant le 4 juillet 1916.

(2) Il est à remarquer que pour les assurés obligatoires de la période transitoire on tient compte du montant total de leurs versements sans envisager chaque versement annuel contrairement à ce qui se passe pour les assurés obligatoires de la période normale.

Enfin, si l'âge normal de la retraite est de 60 ans, tout assuré a la faculté d'en ajourner la liquidation jusqu'à l'âge de 65 ans.

Lorsque l'assuré ne demandera la liquidation de sa retraite que postérieurement à l'âge de 60 ans, l'allocation de l'Etat sera versée à la fin de chaque année et jusqu'à l'époque de la liquidation, soit entre les mains de l'intéressé, à son choix, soit à l'une des caisses indiquées à l'article 14 de la loi (1).

Pour les assurés obligatoires de la période normale, le non accomplissement des conditions requises pour obtenir l'allocation viagère complète, ne leur enlève d'ailleurs pas tous les avantages qu'elle comporte.

Il peut avoir seulement pour effet d'en diminuer l'importance. En effet, l'art. 4 qui détermine les conditions générales d'obtention de l'allocation viagère dispose, § 3 :

Si le nombre des années des versements est inférieur à trente et supérieur à quinze, l'allocation sera calculée

Enfin, et toujours, contrairement aux assurés de la période normale, ils bénéficient d'une réduction proportionnelle. Les assurés facultatifs de la période transitoire qui bénéficient de l'allocation viagère (v. ci-après), profitent aussi de la réduction proportionnelle mais cette dernière porte non plus sur le montant des versements mais sur le nombre des versements, chaque versement annuel devant être au moins égal au chiffre fixé à l'art. 2 pour entrer en ligne de compte.

(1) Un arrêté interministériel du 7 août 1912 a déterminé les conditions dans lesquels les titres spéciaux délivrés lorsque l'assuré opte pour la première hypothèse, sont établis, délivrés, échangés, modifiés ou annulés (*J. O.* du 9 août).

d'après le nombre des années de versements, ledit nombre multiplié par 3 fr. 33 (1).

L'interprétation de ce texte a donné lieu à quelques difficultés, notamment en ce qui concerne la compensation d'une année sur l'autre. On est maintenant d'accord pour y donner la signification suivante :

1° Tout versement annuel qui n'atteint pas le chiffre fixé à l'article 2, n'entre pas en ligne de compte ;

2° S'il y a moins de quinze versements atteignant ce chiffre, l'assuré n'a droit à aucune allocation ;

3° Si les versements ainsi fixés sont supérieurs à quinze, l'allocation viagère est égale à ce nombre multiplié par 3 fr. 33.

Quels sont les bénéficiaires de l'allocation viagère ?

En principe, elle est réservée aux assurés obligatoires, soit de la période normale, soit de la période transitoire, qui remplissent les conditions que nous avons énumérées.

Exceptionnellement, deux catégories d'assurés facultatifs bénéficient pendant la période *transitoire* de l'allocation viagère. Ce sont :

1° Les métayers âgés de plus de 35 ans au 3 juillet 1911 et qui, à partir de cette époque, auront effectué des versements annuels égaux à ceux que prévoit l'article 2 ;

2° Les fermiers du même âge qui auront rempli les mêmes conditions et fait le double versement prévu à l'article 2,

(1) Ce chiffre avait été fixé à 1 fr. 50 par la loi du 5 avril 1910 ; il a été porté à 3 fr. 33 par la loi du 27 février 1912.

sous la réserve que le prix de leurs fermes ne dépassera pas le chiffre global de six cents francs (600 francs).

Sous quelle forme cette allocation viagère est-elle servie par l'Etat (1). L'article 4, § 6 de la loi du 5 avril 1910, avait disposé que l'Etat verserait le capital constitutif de l'allocation au compte du bénéficiaire à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (2). Le service de l'allocation devait être fait par la caisse d'assurance où la pension de l'intéressé aurait été liquidée. Cette caisse aurait été ensuite remboursée de ses avances par la Caisse nationale des retraites. Mais la loi du 27 février 1912 a modifié le système et lui a substitué d'autres mesures qui sont entrées en vigueur le 1^{er} août 1912. Depuis lors, les allocations viagères de l'Etat sont payées en arrérages au moyen des crédits inscrits au budget du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale.

Les caisses d'assurance sont, par suite, directement remboursées de leurs avances par le Trésor (3).

(1) Nous entrerons dans le détail lors de l'étude du service des recettes. Pour le moment il nous suffit de poser le principe.

(2) C'est ce qu'on appelle le système de couverture.

(3) L'intervention de la Caisse nationale des retraites ne se pro

B. Bonifications.

Les bonifications sont des avantages spéciaux que l'Etat accorde à certaines catégories d'assurés qui, pour des raisons particulières et indépendantes de leur volonté, ne sauraient bénéficier des avantages normaux de la loi des retraites.

Les bénéficiaires appartiennent à deux catégories différentes :

Ce sont d'abord les assurés facultatifs de la période transitoire (1), c'est-à-dire les fermiers dont le fermage

duit donc plus que pour les pensions liquidées antérieurement au 1^{er} août 1912.

(1) L'art. 4, § 8 de la loi du 5 avril 1910 avait prévu que pour les assurés obligatoires ayant plus de 45 ans lors de l'entrée en vigueur de la loi, l'allocation viagère de 60 francs serait portée aux chiffres suivants par des bonifications annuelles ordonnancées sur les crédits inscrits au budget du ministère du Travail :

Age des assurés au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

	fr.		fr.
64 à 65 ans	100	54 à 55 ans	80
63 à 64 —	98	53 à 54 —	78
62 à 63 —	96	52 à 53 —	76
61 à 62 —	94	51 à 52 —	74
60 à 61 —	92	50 à 51 —	72
59 à 60 —	90	49 à 50 —	70
58 à 59 —	88	48 à 49 —	68
57 à 58 —	86	47 à 48 —	66
56 à 57 —	84	46 à 47 —	64
55 à 56 —	82	45 à 46 —	62

Ces dispositions ont été modifiées par la loi du 27 février 1912

global annuel dépasse 600 francs, les cultivateurs, artisans et petits patrons âgés de 35 ans au 3 juillet 1911, qui auront commencé leurs versements dès cette époque et qui faisaient partie depuis trois ans au moins des catégories d'intéressés susvisés.

Ce sont ensuite les assurés obligatoires et facultatifs qui obtiennent la liquidation anticipée de leur retraite dans les conditions prévues à l'art. 9 de la loi.

Les conditions d'obtention des bonifications varient suivant les catégories de bénéficiaires que nous avons envisagées :

Pour ceux de la première catégorie, les conditions sont les suivantes :

- 1° Avoir plus de 35 ans au 3 juillet 1911 ;
- 2° Avoir commencé des versements dès cette époque (1) ;
- 3° Faire partie, au 3 juillet 1911 depuis trois ans, de la catégorie (2).

qui accorde l'allocation viagère de 100 francs aux assurés de la période transitoire sous les conditions énumérées ci-dessus.

Il n'y a donc que les retraités avant le 1^{er} août 1912 qui sont soumis au régime des bonifications.

(1) Toutefois l'art. 62 de la loi de finances du 27 février 1912 a disposé que ces avantages seraient accordés à ceux qui se sont fait inscrire avant le 3 juillet 1912 et auront effectué rétroactivement les versements réglementaires. Le délai a été ensuite reporté au 1^{er} janvier 1913.

(2) Ils ont donc à justifier : 1° qu'ils font partie de la catégorie ; 2° qu'ils en faisaient partie depuis 3 ans au 3 juillet 1911. Un arrêté interministériel du 30 mars 1911 a déterminé les justifications à produire :

ART. 2. — Les assurés facultatifs devront, pour justifier qu'ils rentrent dans l'une des catégories prévues à l'article 36 de la loi du

Pour ceux de la seconde catégorie, peu importe leur âge, il suffit qu'ils soient atteints, en dehors des cas régis par la loi du 8 avril 1898, et à l'exclusion de toute faute intentionnelle, de blessures graves ou d'infirmités prématurées entraînant une incapacité absolue et permanente de travail. La constatation de cette incapacité est faite dans les conditions et formes déterminées par le chapitre III du

5 avril 1910, produire un certificat du maire, délivré sur le vu des pièces suivantes :

1° Pour les fermiers, le bail ou, s'il n'y a pas de bail, une attestation, dûment légalisée, du propriétaire, spécifiant la nature (fermage), la durée et le prix de la location verbale intervenue ;

2° Pour les cultivateurs, artisans ou petits patrons, un extrait du rôle des contributions directes ou, si l'intéressé ne figure pas au rôle, un certificat de non-imposition, appuyé d'une déclaration de deux témoins patentés ou inscrits au rôle de la contribution foncière, attestant que ce dernier est bien cultivateur, artisan ou petit patron. Cette déclaration peut, le cas échéant, se confondre avec celle prévue au dernier alinéa du présent article ;

.

Le maire mentionnera les pièces à l'appui desquelles le certificat est délivré. Il certifiera, en outre, soit d'après sa connaissance personnelle de l'assuré, soit sur la déclaration de deux témoins patentés ou inscrits au rôle de la contribution foncière et, s'il y a lieu, après une enquête complémentaire, que l'assuré travaille habituellement seul, ou avec un seul ouvrier, et avec des membres de sa famille.

ART. 3. — Les cultivateurs, artisans ou petits patrons, âgés de plus de trente-cinq ans à la date de la mise en vigueur de la loi du 5 avril 1910, qui voudront bénéficier des dispositions de l'article 36, § 6 de cette loi, devront faire mentionner dans le certificat prescrit par l'article précédent, qu'ils possèdent depuis trois ans la qualité dont ils se réclament. Ils fourniront, à l'appui de leurs déclarations, les extraits du rôle des contributions afférentes à ces trois années ou, s'ils ne figurent pas au rôle, les certificats de non-imposition, appuyés d'une déclaration de deux témoins, établis dans les conditions indiquées au n° 2 de l'article 2 ci-dessus.

titre IX du règlement d'administration publique du 25 mars 1911, modifié par le Décret du 6 août 1912 (1).

Cependant, « les assurés facultatifs doivent justifier que depuis la mise en vigueur de la loi ou depuis l'âge de 18 ans, ils ont, chaque année, versé à l'une des caisses indiquées à l'article 14, une contribution minimum de neuf francs (9 francs). »

La bonification, quelle qu'en soit sa source, n'est pas constituée par une somme fixe ; elle est variable, au contraire, suivant l'âge des bénéficiaires, sans pouvoir toutefois dépasser un maximum prévu.

En effet, pour les assurés facultatifs de la période transitoire, la bonification allouée est égale à la rente qu'eût produite un versement annuel de 12 francs depuis l'âge de 35 ans jusqu'à l'âge qu'ils avaient au 4 juillet 1911, sans qu'en aucun cas cette bonification puisse s'appliquer à une période supérieure à 25 ans (2).

Cette bonification est due à l'âge de 60 ans. Et lorsque l'intéressé ne demande la liquidation de sa retraite que postérieurement à cet âge, la bonification, à l'instar de l'allocation, est versée à la fin de chaque année et jusqu'à l'époque de la liquidation, soit à son choix entre ses mains, soit à sa caisse d'assurance.

S'il s'agit de bonification allouée à un retraité pour in-

(1) Ces formalités seront indiquées au chapitre IV. V. ci-après.

(2) Cette bonification est augmentée d'un dixième jusqu'à concurrence de 10 francs pour tout assuré de l'un ou de l'autre sexe ayant élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans.

validité, la détermination de son montant est fixée dans les conditions suivantes :

Si l'assuré a effectué, pendant une année entière, des versements au moins égaux à ceux fixés par l'article 2 de la loi du 5 avril 1910, la bonification est de 20 francs ; elle est portée à 30 francs, si ces versements ont été effectués pendant trois années ; elle s'augmente ensuite de 5 francs par chaque groupe supplémentaire de deux années comportant ces mêmes versements.

La bonification est toutefois limitée au maximum de 100 francs ; en aucun cas, elle ne peut avoir pour effet d'élever la retraite annuelle à un chiffre excédant 360 francs ou supérieur au triple de celui auquel elle a été liquidée par la caisse ; elle est, le cas échéant, réduite en conséquence. En outre, pour les assurés facultatifs, la bonification est diminuée du montant de la rente correspondant aux majorations qui leur ont été précédemment accordées par l'Etat en vertu de l'article 36 de la loi du 5 avril 1910 (1).

Le montant des bonifications est payé au moyen de crédits inscrits annuellement à un chapitre spécial du ministère du Travail (2).

(1) Art. 152 du Décret du 25 mars modifié par le Décret du 6 août 1912.

(2) Nous verrons comment l'intéressé touche les bonifications.

C. Majorations.

C'est un encouragement qui remplace pour les assurés facultatifs l'allocation viagère réservée aux assurés obligatoires.

Tous les assurés facultatifs énumérés à l'art. 36 sont susceptibles de bénéficier de la majoration. Ce sont :

Les fermiers, métayers, cultivateurs, artisans et petits patrons qui, habituellement, travaillent seuls ou avec un seul ouvrier et avec des membres de leur famille, salariés ou non, habitant avec eux et les membres de leur famille, les femmes et veuves non salariées des assurés obligatoires ou facultatifs, les salariés dont le salaire annuel est supérieur à trois mille francs (3.000 francs), mais ne dépasse pas cinq mille francs (5.000 francs).

Ces majorations ne sont accordées qu'aux assurés ayant effectué au minimum les versements prévus à l'art. 36, § 2 (1).

Elles sont égales à la moitié des versements effectués jusqu'à concurrence de 18 francs (2).

(1) Cela résulte des dispositions de l'art. 36 et est sanctionné par les art. 121 et 122 du D. du 25 mars 1911.

(2) Art. 122 du Décret du 25 mars 1911.

« Pour le calcul des majorations à inscrire sur les bordereaux conformément au paragraphe 2 de l'article 24 ci-dessus, les versements

Le droit à la majoration est épuisé lorsque la rente viagère résultant, à 60 ans, des majorations versées antérieurement aura atteint le chiffre de 100 francs ou lorsque le bénéficiaire aura cessé de faire partie des catégories visées à l'article 36. La rente provenant de la majoration est augmentée d'un dixième jusqu'à concurrence de 10 francs pour tout assuré de l'un ou de l'autre sexe ayant élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans.

Ces majorations proviennent des fonds de l'Etat et sont inscrites aux comptes individuels en même temps que les versements des intéressés (1).

n'entrent en compte que jusqu'à concurrence de 18 francs par carte. Toutefois, ce maximum est augmenté de 1 fr. 50 par mois ou fraction de mois en sus de douze, pour les cartes conservées pendant plus d'une année en exécution du paragraphe 2 de l'article 16 ou du dernier paragraphe de l'article 19 du présent décret.

« Les versements des employeurs constatés sur les cartes d'assurance facultative n'entrent pas en compte pour le calcul des majorations.

(1) Voyez ci-après, chap. III.

CHAPITRE III

LE SERVICE DES RECETTES

La retraite servie aux assurés de la loi du 5 avril 1910 est donc constituée par les versements personnels des intéressés, les contributions patronales auxquels viennent s'ajouter, s'il y a lieu, une allocation viagère, des bonifications et des majorations de l'Etat. Ces divers éléments sont portés au compte individuel de l'intéressé et serviront de base à la liquidation.

Il nous faut rappeler sommairement les formalités administratives qui précèdent ou accompagnent l'ouverture et la tenue des comptes individuels par les caisses d'assurances pour étudier ensuite comment les éléments précités sont portés aux comptes individuels des assurés.

Le point de départ de l'assujettissement à l'assurance obligatoire ou de la participation à l'assurance facultative est dans la préparation des listes d'assurés par la Commission municipale. A la suite de leur inscription sur ces listes, soit d'office, soit sur leur demande, les assurés remplissent un bulletin individuel.

Sur ce bulletin doivent être inscrits les nom, prénoms, nationalité, adresse, date et lieu de naissance de l'intéressé.

Celui-ci indique également la caisse d'assurance dont il fait choix, faute de quoi son compte sera ouvert d'office à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Il stipule, s'il le désire, la réserve du capital.

Les listes accompagnées des bulletins sont transmises au préfet qui arrête, sauf les recours prévus, la liste des assurés obligatoires et facultatifs. Il fait aussi établir au nom de chaque assuré une carte d'identité et une carte annuelle.

La carte d'identité contient l'indication des nom et prénoms, nationalité, date et lieu de naissance de l'assuré, ainsi qu'un numéro matricule.

Elle est établie pour toute la durée de l'assurance.

La carte annuelle contient les mentions exigées sur la carte d'identité et, en outre, la date de sa délivrance et l'adresse de l'assuré à cette date. Elle indique la caisse d'assurance où le compte de l'assuré est ouvert, et mentionne, quand il y a lieu, que ses versements sont faits à capital réservé.

La carte annuelle est destinée à l'apposition des timbres retraite et les seuls timbres dont l'apposition sur les cartes annuelles entre en compte pour l'acquisition des pensions sont les timbres retraite émis par le ministère du Travail.

Les cartes établies par le préfet, d'après la liste des assurés, sont envoyées aux maires, qui les remettent aux intéressés.

Comme leur nom l'indique, les cartes annuelles sont échangées tous les ans. A cet effet l'intéressé la remet à le mairie de sa résidence.

Le maire transmet au préfet, au début de chaque semaine, les cartes échangées pendant la semaine précédente.

Au vu de ces cartes, le préfet établit, pour chaque caisse d'assurance, un bordereau récapitulatif (1) portant, en regard des noms des assurés et des numéros matricules de leurs cartes, l'indication du montant des versements constatés sur ces cartes et, s'il y a lieu, des majorations auxquelles ces versements doivent donner lieu en vertu de l'article 36 de la loi du 5 avril 1910.

Chaque semaine, le préfet envoie à chaque caisse d'assurance intéressée, avec le bordereau, les cartes la concernant reçues dans la semaine précédente.

Copie du bordereau est adressée, en même temps, au ministre du Travail.

Les mentions consignées sur les cartes annuelles successives d'un même assuré sont reportées sur un relevé récapitulatif conservé à la préfecture. Ce relevé contient également l'indication du service militaire obligatoire effectué par l'assuré.

Par suite de ces formalités chaque assuré a un compte ouvert :

1° A la préfecture ;

(1) Il porte le n° 11 parmi les imprimés de l'instruction du 20 juin 1911.

2° A la caisse d'assurance choisie ou, à défaut, à la Caisse nationale des retraites.

Or, comment les divers éléments constitutifs de la retraite sont-ils portés au compte des assurés ? (1)

A ce point de vue, les éléments constitutifs de la retraite peuvent être classés en deux catégories :

1° Ceux qui sont portés au compte individuel de l'assuré chaque année lors de l'échange de la carte. Ce sont : les versements ouvriers, les contributions patronales et les majorations ;

2° Ceux qui ne sont inscrits au compte de l'assuré qu'au moment de l'échange de sa dernière carte annuelle, c'est-à-dire au moment de la liquidation de sa pension (2). Ce sont les allocations viagères et les bonifications.

Il importe donc d'envisager ces deux catégories. En outre, les majorations étant l'objet d'un mécanisme spécial il y a lieu de les distinguer des versements ouvriers et patronaux.

(1) On avait envisagé deux systèmes opposés. L'un très centralisateur, l'autre inverse. On s'est arrêté à un moyen terme. (V. Chéron, *Rapport supplémentaire sur le budget général de l'exercice 1911*, Ch., 1911, n° 662, p. 30.

(2) En réalité, le montant des allocations viagères et des bonifications n'est pas inscrit au compte individuel, mais au carnet d'inscription des retraites dont la liquidation est définitive. (V. les modèles 14 et 17 de l'instruction du 20 juin 1911 modifiée par arrêté interministériel du 9 août 1912.)

§ 4. — *Inscription au compte individuel du montant des versements ouvriers et des contributions patronales (1).*

Nous rappelons que la préfecture délivre à chaque assuré une carte annuelle destinée à l'apposition de timbres retraite (2). Ces cartes échangées chaque année sont transmises par l'intermédiaire des mairies et des préfectures à la caisse d'assurance intéressée. Il est dès lors facile à cette dernière d'inscrire au compte individuel de chaque assuré la valeur des timbres retraite apposés sur sa carte.

Mais jusqu'ici la caisse d'assurance n'a participé en aucune manière au partage du produit de la vente des timbres retraite.

A cet effet il faut se rappeler que la Caisse des dépôts et consignations est le banquier des caisses d'assurance (3) et qu'elle tient un compte courant avec chacune d'elles. Or, les timbres retraite apposés sur les cartes sont émis par

(1) Il n'y a pas lieu de s'occuper à part des assurés facultatifs. Les formalités sont identiques. Toutefois, leurs cartes ne comportent pas de versements patronaux, sauf pour les métayers.

(2) Un arrêté ministériel du 13 avril 1911 a créé les types de timbres-retraite. Ils sont au nombre de trente-sept. Leur multiplicité et leur destination différente a amené de nombreuses et regrettables erreurs dans leur emploi. Aussi, dans le projet gouvernemental dont nous avons parlé, il est question de l'unification du timbre-retraite. Ils sont vendus dans les bureaux de poste et chez les receveurs ruralistes.

(3) Voir chapitre v.

le ministère du Travail et la vente en est effectuée par l'administration des postes. Le produit de cette vente est versé tous les dix jours à la Caisse des dépôts et consignations, qui le porte à un compte de dépôts ouvert dans ses écritures, au titre « Ministère du Travail, *Produit de la vente des timbres pour les retraites ouvrières* ».

Nous savons, d'autre part, qu'une copie du bordereau hebdomadaire adressé à chaque caisse d'assurance par chaque préfecture est transmise à la Caisse des dépôts ; c'est à l'aide de ce bordereau que, dès sa réception, cette dernière crédite de son montant le compte courant de la caisse intéressée.

Mais il n'y a pas simultanéité entre le versement à la Caisse des dépôts du montant des timbres vendus, et l'attribution de cette somme aux diverses caisses d'assurance. Pas plus, d'ailleurs, qu'il n'y a égalité entre le total des versements effectués par l'administration des postes à la Caisse des dépôts et l'ensemble des sommes portées par cet établissement au compte courant des organismes assureurs. D'une part, en effet, ces opérations sont séparées par un laps de temps plus ou moins long ; et, d'autre part, il peut arriver que le montant de certains timbres ne soit jamais porté au crédit des caisses d'assurance par suite de destruction ou de perte (1).

Mais les assurés n'en sont nullement lésés. Les sommes dis-

(1) L'usage de faux timbres aurait, au contraire, pour effet de faire attribuer aux caisses des sommes qui n'ont pas été versées en réalité.

penibles du fonds spécial sont placées en compte courant au Trésor (1) et les intérêts qui y sont alloués sont répartis par la Caisse des dépôts et consignations, à la fin de chaque année, entre les diverses caisses d'assurance, au prorata des sommes attribuées à chacune d'elles, pendant ladite année, en représentation du montant des timbres apposés sur les cartes de leurs adhérents (2).

Ces dispositions constituent le régime normal, mais certains assurés sont dispensés de l'apposition de timbres sur leurs cartes annuelles. Il en est ainsi des adhérents aux caisses patronales ou de syndicats de garantie solidaire. Ces assurés, ainsi que leurs employeurs, sont, en tout cas, dispensés de l'usage des timbres. La caisse d'assurance ne saurait, dès lors, prendre part à la répartition du fonds spécial.

Dans ce cas, les employeurs inscrivent sur la carte de l'assuré, lorsqu'elle arrive au terme de sa validité ou lorsque l'assuré quitte l'entreprise, le montant des versements ouvriers et des contributions patronales constatés depuis l'époque de la délivrance de ladite carte, soit à son compte individuel, soit à son livret, s'il s'agit d'une institution qui a recours à la Caisse nationale des retraites. Les cartes sont échangées, transmises à la préfecture et envoyées à la caisse d'assurance dans les conditions habituelles (3). Mais les versements constatés sur les cartes

(1) Comme tous les fonds disponibles de la Caisse des dépôts et consignations.

(2) Cf. Décret 25 mars 1911, titre V.

(3) Arrêté du 11 août 1911, art. 10. — Toutefois s'il s'agit d'institutions patronales qui versent à la Caisse nationale des retraites,

annuelles, soit par l'apposition de timbres retraite, soit au moyen d'une annotation ou d'une vignette spéciale, ne donnent lieu à une attribution sur le fond spécial que jusqu'à concurrence de la valeur des timbres (1). Quoiqu'il en soit, les caisses sont en mesure de tenir les comptes individuels en y inscrivant les versements faits par un autre moyen que les timbres et dont ils connaissent déjà le montant et aussi les versements en timbres qui peuvent être faits par les intéressés.

Quant aux institutions patronales de retraite, l'absence de tout versement en timbres postérieurement à la mention apposée sur la carte du montant des versements, permet de tenir le compte individuel sans retourner la carte.

§ 2. — *Majorations.*

Comme les versements ouvriers et patronaux, les majorations sont portées au compte de l'assuré lors de l'échange

comme les versements ouvriers et les contributions patronales de ces institutions, ne peuvent, sous aucun prétexte, faire l'objet de l'apposition de timbres-retraite sur les cartes annuelles et que, par suite, ces cartes ne peuvent donner lieu à aucune attribution au profit de la caisse d'assurance, elles ne sont pas renvoyées à cette dernière. Le préfet les adresse appuyées d'un bordereau hebdomadaire au receveur des finances de l'arrondissement dans lequel l'institution patronale a son siège. Ce dernier rapproche les cartes des Etats qui lui sont transmis par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, et les retourne ensuite au ministre du Travail.

(1) Art. 1^{er} de l'arrêté interministériel du 16 mars 1912. Le rapprochement de ces cartes des comptes individuels permet d'éviter toute fraude de la part des employeurs. (V. ci-après le contrôle financier).

de chaque carte ; mais comme elles ne sont jamais constatées en timbres retraite, on a dû recourir à un autre moyen qui est le suivant :

En même temps qu'il transmet le bordereau hebdomadaire à une caisse d'assurance, le préfet en adresse une copie au ministre du Travail. Ce dernier peut, dès lors, constater les versements susceptibles d'être majorés à raison de la catégorie à laquelle appartient l'assuré et du montant des versements.

Dans la semaine qui suit la réception de ce bordereau, le ministre ordonnance les majorations au nom de la Caisse des dépôts et consignations, en lui faisant connaître au crédit de quelles caisses d'assurance elles doivent être portées.

Il envoie en même temps aux caisses d'assurance un état faisant connaître le montant des sommes ainsi ordonnancées et les numéros des bordereaux correspondants qui ont été envoyés par les préfets.

Chaque caisse d'assurance porte les majorations au crédit de l'assuré dans le même compte annuel que les versements constatés sur la carte correspondante. Elle y porte également les sommes qui lui auraient été versées par l'Etat au cours de l'année à titre d'allocation viagère si l'assuré en a demandé le versement par application de l'art. 5, § 4 de la loi des retraites ouvrières.

Le montant de ces ordonnancements est imputé sur les crédits ouverts au ministère du Travail.

§ 3. — *Allocations viagères et bonifications.*

Les allocations viagères et les bonifications sont aussi ordonnancées sur les crédits du ministère du Travail, mais seulement après avoir été payées aux intéressés par les caisses d'assurance (1). Les caisses d'assurance sont informées du montant des allocations viagères dans les conditions suivantes : Lorsqu'un assuré établit sa demande de liquidation de pension (2), le maire la fait parvenir au préfet. Ce dernier la transmet au ministre avec le relevé récapitulatif concernant l'assuré. A l'aide de ce relevé, le ministre est en mesure de déterminer les droits de l'assuré à l'allocation viagère et aux bonifications de toute sorte. Il le fait dans le mois qui suit la demande de liquidation et informe la caisse d'assurance intéressée. Cette dernière peut, dès lors, inscrire, s'il y a lieu, cette allocation et ces bonifications au « carnet d'inscription des retraites dont la liquidation est définitive » et en faire mention sur le titre de pension qui sera délivré au retraité (3).

(1) Voyez chap. iv.

(2) Voyez ch. iv les formalités nécessaires et les pièces à joindre à la demande.

(3) S'il s'agit de bonifications accordées en cas de retraite anticipée d'invalidité (art. 9 de la loi), le montant en est également fixé par le ministre du Travail dans les quinze jours qui suivent la réception par ce dernier de l'avis de la caisse lui indiquant le chiffre auquel la retraite a été liquidée. Il est alors notifié à la caisse, qui procède ensuite dans les conditions habituelles. (Pour la détermination du montant de cette bonification et sa réduction le cas échéant, voy. chap. iv).

CHAPITRE IV

LES AVANTAGES ACCORDÉS AUX BÉNÉFICIAIRES DE LA LOI DES RETRAITES OUVRIÈRES. LE SERVICE DES DÉPENSES

Le but principal de la loi du 5 avril 1910 est d'assurer une pension de retraite à ceux qui auront satisfait aux obligations qu'elle impose.

Mais, l'assuré « n'est généralement pas un individu isolé ; il a souvent une famille et, dans le cas où il vient à décéder prématurément, il se produit une situation qui mérite de retenir l'attention du législateur. Le décès de l'assuré laisse, en effet, dans le dénuement le plus absolu une veuve et bien souvent des enfants en bas-âge, puisque la seule ressource de la famille, le salaire de son chef vient à disparaître ; en outre, les efforts faits en vue de la retraite sont complètement perdus (1) ». C'est pour remédier à ces inconvénients que le législateur a établi au profit de la femme et des enfants de l'assuré qui décède avant d'être pourvu d'une pension de retraite, certains avantages appelés « allocations en cas de décès ».

(1) Pothemont, ouvrage précité, p. 242.

Enfin nous savons déjà que l'assuré est libre de faire ses versements à capital réservé ; s'il en est ainsi, ses héritiers, à sa mort, peuvent se faire rembourser les capitaux qu'il a versés.

Pension de retraite, allocations en cas de décès, remboursement des capitaux réservés, constituent donc les divers avantages (1) assurés aux bénéficiaires de la loi de 1910 et dont le paiement constitue, d'une façon générale (2) pour les caisses d'assurance le service des dépenses.

§ 1. — *La pension de retraite.*

Elle est composée de plusieurs éléments variables suivant qu'il s'agit d'un assuré obligatoire ou d'un assuré facultatif.

(1) Conformément à l'art. 18 de la loi, les sociétés de secours mutuels reçoivent de l'Etat une allocation annuelle d'un franc cinquante centimes (1 fr. 50), réduite à soixante-quinze centimes (0 fr. 75) pour les assurés de moins de 18 ans. Elle sera affectée à un dégrèvement de pareille somme sur la cotisation maladie de l'assuré. Toutefois, cette allocation n'est pas attribuée si la cotisation versée pour l'assurance contre la maladie est inférieure à six francs (6 francs) ou à trois francs (3 francs) si l'assuré a moins de 18 ans.

Les syndicats professionnels qui constituent une caisse d'assurance-maladie et une caisse d'invalidité et de retraites régies par la loi du 1^{er} avril 1898 dans les conditions réglées par l'article 19 de la loi du 5 Avril 1910, bénéficient des mêmes avantages.

Ces avantages n'étant octroyés qu'à certaines catégories d'assurés nous en parlerons à la fin du chapitre.

(2) Le paiement des allocations en cas de décès ne rentre pas, en effet, dans le service des caisses d'assurance.

Pour les assurés obligatoires la pension de retraite se compose de la rente viagère provenant des versements obligatoires et facultatifs des assurés et des patrons (1), de l'allocation viagère de l'Etat (2) et, le cas échéant, de certaines bonifications (3).

Pour les assurés facultatifs elle est constituée par la rente viagère calculée d'après les versements des assurés et la majoration de l'Etat (4) à laquelle peuvent s'ajouter certaines bonifications (5).

Nous avons précédemment étudié les divers éléments constitutifs de la retraite, déterminé les bénéficiaires et les conditions d'obtention. Il nous suffira par suite de considérer la liquidation et le paiement de la pension de retraite. Mais auparavant il nous faut envisager deux questions théoriques :

1° Retraite vieillesse ou retraite invalidité ;

2° L'âge de la retraite.

La retraite ouvrière peut être accordée à des conditions

(1) Nous verrons ci-dessous comment est calculée cette rente.

(2) Voyez ci-dessus son taux, ses conditions d'obtention et ses modalités.

(3) Nous rappelons que depuis la loi du 27 février 1912 entrée en vigueur le 1^{er} août, les bonifications ne sont accordées aux assurés obligatoires qu'en cas de retraite d'invalidité.

(4) Et aussi pour les métayers d'après les versements des propriétaires.

(5) Les bonifications accordées aux assurés facultatifs proviennent, soit d'une retraite anticipée d'invalidité à certaines conditions, soit parce qu'ils font partie de la période transitoire. Nous rappelons que pendant la période transitoire les fermiers ayant moins de 600 francs de fermage et les métayers, reçoivent l'allocation viagère des assurés obligatoires sous certaines conditions énumérées ci-dessus.

très différentes : soit à l'assuré ayant atteint un âge déterminé quelle que soit son état de santé ; c'est la *retraite vieillesse* ; soit à l'assuré atteint d'une incapacité de travail prévue par la loi, quel que soit son âge, c'est la *retraite invalidité* (1).

La retraite invalidité paraît plus logique et supérieure au point de vue économique ; elle repose, en effet, sur cette idée « que l'Etat ne doit pas une pension de retraite à celui qui a encore assez de forces pour travailler, que l'homme doit travailler jusqu'au bout de sa vie, jusqu'au bout de ses forces physiques, mais que s'il est atteint au cours de ce travail, au cours de cette longue campagne par l'invalidité, s'il tombe, comme le soldat, sur le champ de bataille, l'Etat doit se pencher vers lui et venir à son aide, parce que cet homme est une créature humaine qui doit vivre, parce qu'il a souvent à côté de lui une famille qui se trouve atteinte par le même accident (2) ».

Mais l'application du système présente de grandes diffi-

(1) « L'invalidité au sens admis par les législateurs étrangers en matière d'assurance ouvrière, consiste dans une réduction durable et importante de la capacité de travail en dehors des cas d'accidents ; elle comprend comme un cas particulier la vieillesse dont une définition est évidemment superflue et qui résulte de l'accomplissement d'un âge avancé à partir duquel les forces du travailleur encore valide sont présumées affaiblies.

Ainsi entrevue, l'invalidité dérive de l'usure générale de l'organisme au cours de l'existence et du travail quotidien, mais elle ne résulte pas d'un traumatisme consécutif à un accident. En d'autres termes, elle peut être professionnelle, mais elle n'est pas accidentelle : elle est essentiellement naturelle. » Bellom, ouvrage précité, livre III, p. 1.

(2) Ribot, Sénat, séance du 5 novembre 1909. *J. O.* du 6, p. 861.

eultés ; l'invalidité n'est pas un risque précis et bien déterminé. « Sous un régime légal d'assurance, la qualification d'invalidé résulte de l'accomplissement de conditions dont la fixation par le législateur et l'appréciation par l'assureur peuvent prêter à l'arbitraire ; on la caractérise notamment par l'impossibilité pour l'ouvrier de gagner un minimum de salaire par un travail correspondant à ses forces et à ses aptitudes ; d'autre part, la simulation chez l'assuré désireux d'être reconnu invalide peut donner lieu à des abus (1). »

Il n'en saurait être ainsi dans l'assurance retraite où le droit à la pension résulte d'un âge déterminé. Mais précisément la détermination de cet âge repose sur l'arbitraire beaucoup plus qu'avec le système d'invalidité, « celle-ci résulte, par exemple, de la réduction du salaire normal ; celle-là dérive d'une présomption de diminution des forces de l'ouvrier au bout d'un certain nombre d'années. Or, suivant que l'âge d'admission à la retraite est élevé au bas, le travailleur est insuffisamment secouru ou indûment favorisé ; dans le premier cas il peut mourir ou être réduit à l'incapacité de travail avant d'être admis au bénéfice de l'assurance (2) ; dans le second cas, il peut recevoir les allocations de l'assurance à une époque où son travail normal suffit à le faire vivre (3) ». De là des

(1) Bellom, ouvrage précité, p. 7 et suiv.

(2) C'est pourquoi une assurance retraite au profit des ouvriers, basée sur le système vieillesse doit, pour être complète, faire une part, si minime soit-elle, à l'assurance invalidité.

(3) Bellom, *ibidem*.

conséquences fâcheuses, tant au point de vue moral qu'au point de vue économique.

Les effets regrettables de cet arbitraire sont encore aggravés par l'arrivée de la vieillesse effective à un âge différent suivant les professions. « Dès lors, les assurés qui appartenaient aux professions où la vie moyenne est plus longue, bénéficient en plus grand nombre et pour une plus grande durée du service des pensions de vieillesse. Les professions où les conditions sanitaires sont les meilleures sont donc privilégiées (1). »

Les législations positives étrangères ont surtout adopté l'assurance vieillesse. En effet, tandis que la Belgique, l'Italie et l'Angleterre prévoient pour leurs assurés une retraite à un âge déterminé, l'Allemagne seule a consacré l'assurance invalidité et encore lui a-t-elle adjoint une assurance vieillesse (2).

En France, l'assurance vieillesse a eu de tout temps la

(1) Bellom, *ibidem*. Et pourtant il est difficile d'instituer, sans complication excessive, des taux distincts par profession pour les cotisations et les indemnités.

L'assurance vieillesse présente, en outre, cet inconvénient qu'elle devient de plus en plus lourde avec les progrès de l'hygiène qui entraînent la réduction de la mortalité moyenne, par suite l'augmentation du nombre de pensionnés et de la durée de l'existence de chacun d'eux. Au contraire, avec l'assurance invalidité les résultats sont favorables, car ils diminuent le nombre des pensionnés et augmentent les cotisations. Voyez Bellom, *ibidem*.

(2) De même les autres législations laissent une place plus ou moins étroite à l'assurance invalidité. Cela prouve surabondamment que les deux assurances se complètent ; on peut s'appuyer, en principe, sur l'une ou sur l'autre, mais on ne saurait laisser l'une complètement de côté.]

préférence des Commissions chargées d'examiner et de rapporter les projets ou propositions de loi concernant les retraites ouvrières (1). Nous verrons bientôt que c'est aussi le système consacré par la loi du 5 avril 1910. « L'invalidité est à peu près en dehors de la loi, car la solution qu'on donne ne s'applique qu'à des cas exceptionnels : on exige l'invalidité totale, absolue et permanente, et puis on donne une pension tellement insuffisante que c'est à peine un acompte sur le budget de l'assistance (2). »

Les raisons de cette préférence ne sont pas difficiles à donner. L'idée de la retraite est entrée profondément dans nos esprits : « Nous sommes un pays où tout le monde, de plus en plus, désire ne travailler que jusqu'à une certaine date et travailler le moins possible en attendant cette date ; ceci c'est l'état d'esprit du fonctionnaire et notre société française s'en imprègne chaque jour davantage (3). »

Les difficultés de mise en pratique d'une assurance invalidité, les abus auxquels elle peut donner lieu sous un régime parlementaire n'y sont pas non plus étrangers. Le service d'assurance invalidité « ne peut être fait sérieusement, utilement, je dirai même honnêtement que par les mutualistes, parce que si l'Etat, par ses fonctionnaires, quelquefois par ses députés, par ses sénateurs, se mêlait

(1) Voir la liste de ces rapports, chapitre préliminaire.

(2) Ribot, Sénat, séance du 5 novembre 1909. *J. O.* du 6, p. 801.

(3) Ribot, Sénat, séance du 5 novembre 1909. *J. O.* du 6, p. 861.

Il est bien certain que l'état d'esprit d'une nation a une influence incontestable sur le choix qui sera fait entre l'assurance vieillesse et l'assurance invalidité.

de déclarer que telle personne est ou non invalide, je craindrais les erreurs ; rien ne serait plus affligeant, plus démoralisant que de créer à l'ombre de la politique — je dis de la politique de tous les partis, car ils s'accusent réciproquement, — je ne crois pas que la moralité d'aucun l'emporte tellement sur la moralité des autres qu'il puisse répondre de lui-même — de créer, dis-je, à l'ombre de la politique une classe d'invalides qui ne seraient pas de vrais invalides ; il n'y a qu'un moyen, c'est que ce soient les intéressés eux-mêmes qui fassent cette discrimination si difficile ; ils la feront si c'est la caisse sociale grossie par la subvention de l'Etat qui doit faire face aux éventualités » (1).

Lorsque l'assurance ouvrière est une assurance vieillesse, il appartient au législateur de déterminer à quel âge les intéressés jouiront de leur pension. Cette détermination entraîne des conséquences importantes, tant au point de vue moral et économique qu'au point de vue financier.

Il importe, en effet, de choisir un âge tel que malgré la diversité de l'âge moyen de la vieillesse, suivant les professions, certains ouvriers incapables de travailler ne soient pas privés de pension, tandis que d'autres en jouissent tout en conservant leurs facultés de travail (2). D'autre part, il ne faut pas oublier que les éléments constitutifs

(1) Ribot, Sénat, séance du 5 novembre 1909. *J. O.* du 6, p. 861. L'Allemagne a eu cependant recours à un système quelque peu différent. (Voyez dans Bellon, ouvrage précité, p. 269, l'organisation des bureaux de pension.

(2) A cet effet on peut, tout en fixant un âge assez élevé, permettre une liquidation anticipée dans certains cas déterminés. On retombe alors dans l'assurance invalidité. (V. art. 9, Loi 5 avril 1910).

de la retraite étant constants, le montant de la pension varie dans des proportions considérables suivant l'âge d'acquisition (1). On est donc placé dans l'alternative suivante : ou bien de maintenir un âge élevé pour obtenir une pension suffisante ou, alors en abaissant l'âge, de faire des sacrifices beaucoup plus considérables.

Pratiquement, l'âge de la liquidation de la pension de vieillesse est très variable suivant les législations (2). Tandis qu'en Angleterre et en Allemagne la retraite est liquidée à 70 ans, l'Italie accorde à ses assurés une pension à 60 ans pour les hommes et à 55 ans pour les femmes (3). En France (4), la loi du 5 avril 1910 avait adopté l'âge de 65 ans (5), mais la loi du 27 février 1912 a ramené cet âge à 60 ans (6).

(1) Ainsi d'après le tarif 3 0/0 C-R (R-O) le coefficient de réduction pour un assuré qui jouit de sa pension à l'âge de 60 ans au lieu de 65 ans, est de 0,6136.

(2) Nous parlons de l'âge normal sans parler des exceptions que peut prévoir la législation.

(3) Dans certaines industries (mines, chemins de fer, fonderie), l'âge est exceptionnellement fixé à 55 ans.

(4) Dans les textes antérieurs des Commissions l'âge est tantôt fixé à 60, tantôt à 65 ans. 60 ans en 1896, et 1904 ; 65 en 1900 ; 55 ans en 1893.

(5) Il est vrai que l'art. 5 permettait la liquidation anticipée (sauf pendant les cinq premières années d'application de la loi) de la retraite à 55 ans, sauf réduction de l'allocation viagère de l'Etat en conséquence. D'autre part, l'article 10 mettait en dehors de la loi les ouvriers des chemins de fer, des mines et des inscrits maritimes, dont l'âge de la retraite est fixé à 50 ans, sauf pour certaines compagnies de chemins de fer qui ne la liquident qu'à 55 ans (Est, Paris, Lyon, Orléans). De même pour les salariés de l'Etat, des départements et des communes qui sont en dehors de la loi, la retraite est souvent liquidée de 50 à 60 ans. Ces dispositions n'ont pas été modifiées par la loi du 27 février 1912.

(6) Le législateur a ainsi donné satisfaction à la classe ouvrière

Cependant tout assuré a la faculté d'en ajourner la liquidation jusqu'à l'âge de 65 ans.

A. Liquidation de la retraite.

Les formalités varient suivant qu'il s'agit de la retraite de vieillesse ou de la retraite d'invalidité, et pour la retraite de vieillesse il faut distinguer la retraite normale et la retraite anticipée.

Retraite normale. — L'âge normal de la retraite est fixé à 60 ans, sauf la faculté pour l'intéressé d'en différer la liquidation jusqu'à 65 ans. Mais, quoiqu'il en soit, l'allocation viagère de l'Etat et les bonifications de l'art. 36, § 6, sont dues dès l'âge de 60 ans et il est de l'intérêt de l'assuré d'en demander la liquidation dès ce moment, car, autrement, il perdrait l'intérêt composé des capitaux pendant cinq années. Ce dernier peut, d'ailleurs, à son choix, faire verser le montant de l'allocation viagère ou des bonifications, soit entre ses mains, soit à sa caisse d'assurance. Ainsi donc, la demande de liquidation faite entre 60 et 65 ans peut avoir seulement pour objet l'allocation viagère

qui avait formulé des critiques très vives à l'égard de cette retraite tardive, qui avait contribué au succès relatif de la loi.

ou les bonifications (1) ; la demande faite à 65 ans porte nécessairement en même temps sur la pension proprement dite. Les formalités, sauf quelques légers détails, et les pièces à produire étant les mêmes, il n'y a pas lieu de distinguer ces différents cas.

L'assuré qui désire obtenir la liquidation de sa retraite, de l'allocation viagère ou d'une bonification, doit faire une demande à cet effet.

Le modèle des demandes de liquidation a été arrêté par le ministre du Travail. Un spécimen de ce modèle est tenu dans chaque mairie à la disposition des intéressés.

La demande est déposée à la mairie de la résidence de l'assuré en même temps que sa carte d'identité, sa carte annuelle en cours et un extrait de son acte de naissance. Il en est donné récépissé. Si l'assuré ne possède pas de carte pour l'année en cours, il joint à sa demande une pièce faisant connaître la caisse d'assurance à laquelle ont été effectués ses derniers versements.

Lorsque la demande ne concerne que l'allocation viagère ou la bonification, l'assuré y indique si les arrérages doivent être versés entre ses mains ou à la caisse d'assurance à laquelle il est affilié (2).

Les assurés qui désirent bénéficier des dispositions du

(1) Un arrêté interministériel du 7 août 1912 a déterminé dans quelles conditions les titres spéciaux d'allocations ou bonifications de l'Etat sont établis, délivrés, échangés, modifiés ou annulés.

(2) Aucune demande tendant à modifier ce choix n'est admise que si elle est présentée dans les formes et délais prévus à l'art. 17 du Décret du 25 mars 1911.

paragraphe 4 de l'article 4 de la loi du 5 avril 1910, doivent joindre à leur demande la justification du service militaire obligatoire qu'ils ont effectué, soit des bulletins de naissance de leurs enfants.

Les assurés de l'un ou l'autre sexe qui désirent bénéficier des bonifications complémentaires prévues au § 1 de l'art. 4 et au § 4 de l'article 36 de la loi du 27 février 1912 fournissent en outre les pièces nécessaires pour justifier du nombre des enfants qu'ils ont élevés jusqu'à l'âge de 16 ans (1).

Dans le cas prévu à l'article 40 de la loi, la demande de liquidation doit être accompagnée d'un certificat constatant que la naturalisation a eu lieu avant l'âge de 50 ans.

La demande est transmise par le maire au préfet, avec les pièces qui l'accompagnent, dans la semaine qui suit sa remise à la mairie. Toutefois si la liquidation n'est demandée qu'e pour l'allocation viagère ou la bonification, la carte d'identité est restituée à l'intéressé.

Chaque semaine, le préfet transmet au ministre du travail les demandes de liquidation reçues au cours de la semaine précédente, avec les pièces qui les accompagnent, à l'exception de la dernière carte annuelle qui est transmise accompagnée d'un bordereau spécial à la caisse d'assurance dans les mêmes conditions que les cartes annuelles. Il joint à chaque demande le relevé récapitulatif concernant l'assuré.

(1) Ces pièces ont été déterminées par un arrêté ministériel du 6 août 1912.

S'il s'agit d'une demande d'allocation ou de bonification le ministre renvoie le relevé au Préfet. Le ministre, après avoir fait prendre copie des renseignements nécessaires à la liquidation de l'allocation viagère ou de la bonification à laquelle l'assuré peut avoir droit, transmet la demande et les pièces annexes à la caisse d'assurance à laquelle celui-ci se trouve affilié en dernier lieu.

En même temps qu'il transmet la demande de liquidation à la caisse à laquelle l'assuré adhérerait au moment de la demande, le ministre du travail invite les caisses auxquelles l'assuré avait antérieurement adhéré à transférer à cette dernière les réserves mathématiques afférentes aux portions de retraites acquises dans chacune d'elles.

La liquidation de la pension proprement dite, c'est-à-dire de la rente viagère produite par les versements et les majorations, est alors effectuée. Cette liquidation ne présente d'ailleurs aucune difficulté. Il suffira à cet effet de se reporter au compte individuel et de prendre le total inscrit dans la colonne « ensemble des rentes acquises (1) », en y ajoutant s'il y a lieu le montant des rentes acquises dans d'autres caisses (2).

Ces dernières procéderont à cette transmission sur l'invitation du ministre du Travail (3).

(1) Instruction du 20 juin 1911 (art. 22) et modèle 14.

(2) Le calcul des rentes éventuelles se fait d'après des tarifs établis conformément aux lois et décrets. Nous en parlerons à propos de la comptabilité technique.

(3) L'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite précédemment fixé à 65, amène certaines complications. L'art. 138, § 1 du Décret

Les arrérages sont dus à partir du premier jour du mois qui suit celui où l'assuré a atteint l'âge servant de base à la liquidation (1).

Dans le mois qui suit la réception de la demande de liquidation soit de la retraite, soit de l'allocation viagère ou de la bonification, le ministre du Travail arrête le montant de l'allocation viagère ou de la bonification accordée à chaque assuré en vertu des articles 4 et 36 de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes (2)

Le montant de l'allocation à verser en cas de liquidation postérieure à 60 ans est déterminé en prenant pour base les versements effectués par l'assuré, ainsi que les droits qu'il peut avoir à la bonification complémentaire accordée aux assurés ayant élevé trois enfants jusqu'à 16 ans.

Lorsque l'assuré n'a pas demandé la liquidation de

du 6 août 1912 prescrit les mesures suivantes à cet effet, qui s'appliquaient déjà en cas de liquidation anticipée conformément à l'article 5 :

Pour la liquidation des retraites opérée à un âge antérieur à 65 ans le montant de la pension acquise par les versements de chaque année et liquidée antérieurement en vue de l'entrée en jouissance à 65 ans est révisé en basant le nouveau calcul sur l'entrée en jouissance à partir de l'année d'âge accompli atteinte à la date de la demande de liquidation et d'après le coefficient de réduction résultant du tarif de la caisse d'assurance en vigueur à cette date.

(1) « Toutefois, en ce qui concerne les assurés âgés de moins de 60 ans au 1^{er} août 1912, autres que ceux qui sont visés à l'article 9 de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes, ces dispositions ne pourront avoir pour effet de faire remonter les arrérages à une date antérieure au 1^{er} août 1912 ».

(2) Ce délai est porté à trois mois pour les demandes de liquidations formées avant le 31 décembre 1912.

sa pension, les arrérages de l'allocation viagère ou de la bonification lui sont acquis à la fin de chaque année d'âge, avec jouissance du premier jour du mois qui suit la date à laquelle il a atteint l'âge de 60 ans accomplis, sans toutefois que cette jouissance puisse remonter à une date antérieure au 1^{er} août 1912.

Lorsque la retraite a été liquidée, ces arrérages sont dus à la fin de chaque trimestre, dans les conditions fixées pour les arrérages de la pension. Dans aucun cas, il n'est tenu compte des arrérages de l'allocation viagère ou de la bonification correspondant au temps écoulé entre l'échéance du dernier terme et le décès de l'intéressé (1).

Lorsqu'un métayer ou un fermier ayant droit, par application du paragraphe 7 ou du paragraphe 8 de l'article 36 de la loi du 5 avril 1910, à l'allocation viagère fixée par l'article 4 de ladite loi, entre en jouissance de sa pension, les réserves mathématiques résultant des majorations capitalisées par les diverses caisses dans lesquelles il a eu un compte individuel sont transférées à la Caisse nationale

(1) En ce qui concerne les pensions liquidées avant le 1^{er} août 1912, Un arrêté ministériel du 8 août 1912, pris de concert par les ministres du Travail et des Finances, a déterminé leur mode de révision, mais il n'y a rien de changé quant au service des allocations viagères octroyées avant cette date.

La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse en assurera le service au moyen d'un versement en capital dans les conditions que prévoyait la loi du 5 avril 1910. Ce service figurera dans ses écritures à une section spéciale, avec un tarif déterminé dans les conditions prévues par l'article 12 de la loi du 20 juillet 1886.

des retraites pour la vieillesse pour venir en déduction du capital de l'allocation viagère à laquelle il a droit (1).

La bonification accordée aux assurés facultatifs de la période transitoire est déterminée, pour chaque âge, d'après un barème établi par le ministre du Travail, au moyen du taux de capitalisation de 3 0/0 et de la table de mortalité en vigueur à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Pour l'application des maxima prévus au paragraphe 4 de l'article 36 et au paragraphe 1^{er} de l'article 37 de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes (2), la rente résultant des majorations de l'Etat est calculée d'après un tarif établi dans les mêmes conditions que le barème ci-dessus.

Les assurés facultatifs de la période transitoire qui veulent bénéficier de la loi du 14 juillet 1905, doivent en faire la demande à la mairie de leur résidence. Le maire communique la demande au bureau d'assistance et la transmet dans le plus bref délai au sous-préfet avec l'avis de ce bureau, son propre avis et les pièces mentionnées sous les numéros 2 à 5 de l'article 2 du décret du 24 mars 1911. La demande est ensuite transmise par le préfet, avec les pièces qui l'accompagnent et son avis personnel au ministre du travail, qui statue.

(1) Cette réduction est réalisée sous la forme d'une réduction du montant de l'allocation viagère.

(2) Le maximum de l'art. 36, § 4, concerne la rente viagère provenant des majorations. Quant à celui de l'art. 37, § 1, il vise la part de l'Etat pour les assurés ayant appartenu successivement aux deux régimes.

Au cas où il est constaté que, par suite d'ouverture irrégulière de compte ou pour toute autre cause, un assuré est bénéficiaire soit de plusieurs allocations viagères, soit d'une allocation viagère à laquelle il n'a pas droit ou n'a droit que pour partie, soit de majorations appliquées à tort en cas d'assurance facultative, il y a lieu à annulation, à radiation ou à réduction de toute allocation viagère ou majoration indûment accordée ainsi qu'à reversement de la réserve mathématique correspondante, par la caisse d'assurance qui a reçu les fonds.

La radiation ou la réduction est effectuée sur décision du ministre du Travail.

Si l'erreur est découverte postérieurement à la liquidation de la pension, la réserve ou fraction de réserve mathématique à reverser est calculée à la date de l'échéance d'arrérages qui précède immédiatement la décision emportant radiation ou réduction. Elle est reversée au Trésor par la caisse d'assurance qui l'a reçue, sans préjudice du droit pour l'État de répéter sur l'intéressé les arrérages indûment payés.

Il y aurait également lieu à révision dans le cas où une erreur aurait été commise au préjudice de l'assuré.

Retraite anticipée. — Aux termes de l'art. 5 de la loi des retraites ouvrières, tout assuré peut, à partir de 55 ans, réclamer la liquidation anticipée de sa retraite ; mais, dans ce cas, l'allocation viagère accordée par l'État est aussi l'objet d'une liquidation reportée au même âge et réduite en conséquence.

On pourrait croire à la lecture du texte que cette faculté est absolue pour tous les assurés. En réalité, seuls les assurés obligatoires peuvent en user. En effet, l'article 5 ne vise que les assurés obligatoires, et le paragraphe 10 de l'article 35 qui étend aux assurés facultatifs certains avantages réservés aux assurés obligatoires ne prévoit pas la liquidation anticipée.

Pour les assurés obligatoires de la période normale, il ne leur est imposé aucune condition pour faire usage de cette faculté. Ceux de la période transitoire ne pourront en user que si, pendant les cinq années qui auront précédé la liquidation de la retraite, ils ont appartenu aux catégories de l'article 1 et s'ils ont versé chaque année, pendant cette période, des sommes au moins égales au montant de versements obligatoires prévus à l'article 2.

Il ne saurait donc y avoir de liquidations de ce genre avant le 4 juillet 1916.

Les formalités de la liquidation anticipée sont les mêmes que pour la liquidation normale. Mais elle a pour effet de réduire le montant des éléments constitutifs de la retraite (rente viagère et allocation). La revision se produit donc d'après les mêmes bases que s'il s'agissait d'un individu dont la retraite a été calculée avec jouissance à 65 ans, et qui demande la liquidation avant cet âge.

Retraite anticipée d'invalidité. — Aux termes de l'art. 9 de la loi des retraites ouvrières, « les assurés qui seront atteints, en dehors des cas régis par la loi du 9 avril 1898, et à l'exclusion de toute faute intentionnelle, de blessures

graves ou d'infirmités prématurées entraînant une incapacité absolue et permanente de travail auront droit, quel que soit leur âge, à la liquidation anticipée de leur retraite ».

Les assurés obligatoires n'ont à justifier d'aucun versement à cet effet, par contre les assurés facultatifs ne peuvent profiter de cette mesure que si depuis la mise en vigueur de la loi ou depuis l'âge de dix-huit ans, ils ont, chaque année, versé à l'une des caisses indiquées à l'article 14 une contribution minimum de neuf francs (9 francs) (art. 36, § 10).

L'assuré qui invoque une incapacité absolue et permanente de travail pour obtenir la liquidation d'une retraite anticipée, par application de l'article 9 de la loi du 5 avril 1910, adresse sa demande au maire, dans les conditions prévues pour la liquidation d'une retraite normale. Il y joint :

1^o Une déclaration rédigée sur un bulletin dont le modèle arrêté par le ministre du travail fait connaître la cause et la nature des blessures ou des infirmités dont l'assuré est atteint, les circonstances dans lesquelles sont survenues ces blessures ou infirmités, les noms et adresses des personnes pouvant, le cas échéant, témoigner de ces circonstances ; enfin, si l'assuré est un salarié, le nom et l'adresse de l'employeur chez lequel il travaillait en dernier lieu ;

2^o Un certificat du médecin traitant, indiquant la nature et les conséquences des blessures ou des infirmités ;

3^o Une attestation émanant de l'assuré et portant que

l'incapacité dont il se prévaut n'a fait l'objet d'aucune déclaration ni d'aucune enquête, par application des articles 11, 12 et 13 de la loi du 9 avril 1898 concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail.

Récépissé de la demande et des pièces qui l'accompagnent est remis par le maire à l'assuré.

Dans les trois jours, le maire transmet au préfet la demande ainsi que les pièces produites à l'appui ; il y joint ses observations.

La demande est inscrite à la préfecture dès sa réception sur un registre spécial.

Le préfet fait procéder à l'instruction de la demande et commet, à cet effet, un médecin assermenté ; celui-ci visite immédiatement l'assuré, et établit, dans le délai de huit jours à partir de l'enregistrement du dossier, un certificat faisant connaître la nature et les conséquences des blessures ou des infirmités et attestant, s'il y a lieu, l'incapacité absolue et permanente de travail.

Les frais de visite et de certificat sont payés sur les crédits ouverts au budget du ministère du Travail.

Dans la huitaine qui suit l'établissement du certificat, le préfet transmet au ministre du travail le dossier de la demande, auquel il annexe ce certificat. Il y joint son avis personnel et motivé.

Le ministre du Travail fait procéder immédiatement à la vérification matérielle du dossier, à l'effet de s'assurer que celui-ci contient toutes les pièces et indications pres-

erites par les articles qui précèdent. Cette vérification est effectuée et le dossier est, le cas échéant, complété sans aucun retard.

Dès que le dossier a été vérifié et, s'il y a lieu, complété, le ministre en saisit pour avis, la commission consultative instituée à cet effet auprès de son département (1) :

La Commission se réunit sur la convocation de son président (2) et fait procéder à toutes les mesures d'instruction complémentaire qu'elle juge nécessaires (3). Elle formule

(1) Cette Commission est ainsi composée :

Un conseiller d'Etat ;

Un conseiller maître à la Cour des comptes ;

Deux inspecteurs des finances ;

Quatre membres du Conseil supérieur des retraites ouvrières, dont un employeur et un salarié ;

Quatre médecins choisis par le ministre du Travail sur la liste des médecins experts du tribunal civil du département de la Seine ;

Le directeur général de la comptabilité publique ;

Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ;

Le directeur de l'assurance et de la prévoyance sociales ;

Le directeur des retraites ouvrières et paysannes.

Les membres de la Commission sont nommés par arrêté du ministre du Travail qui désigne, parmi eux, un président.

Trois auditeurs au Conseil d'Etat et trois auditeurs à la Cour des comptes, également nommés par arrêté du ministre du Travail, sont adjoints à la Commission en qualité de rapporteurs ; ils ont voix délibérative dans les affaires dont l'étude leur est confiée.

Deux fonctionnaires appartenant au service des retraites ouvrières et paysannes, désignés par le ministre du Travail, sont attachés à la Commission en qualité de secrétaire et de secrétaire-adjoint.

(2) Elle ne peut valablement délibérer que si neuf de ses membres titulaires, au moins, sont présents.

En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

(3) Elle peut, notamment, faire examiner, à nouveau, l'état de l'assuré et désigner, le cas échéant, le médecin assermenté à commettre à cet effet. Les frais occasionnés par ces mesures d'instruc-

son avis motivé dans le délai de deux mois à partir de l'enregistrement de la demande à son secrétariat.

L'avis, signé du président, du rapporteur et du secrétaire, est adressé au ministre du travail.

Le ministre du Travail statue dans les quinze jours qui suivent la réception de l'avis de la commission.

Il porte immédiatement sa décision à la connaissance du préfet qui la notifie sans retard à l'assuré, dans la forme administrative.

Lorsque cette décision comporte reconnaissance du droit de l'assuré à obtenir la liquidation anticipée de sa retraite, le ministre en adresse, en même temps, copie à la caisse d'assurance à laquelle l'intéressé était affilié en dernier lieu et invite cette caisse à procéder à la liquidation, à compter de l'année d'âge accompli, atteinte par l'assuré à la date de la demande formulée par lui. Il indique à la caisse, le cas échéant, les caisses auxquelles l'assuré a adhéré antérieurement et provoque le transfert de leurs réserves mathématiques.

La caisse effectue la liquidation dans le délai d'un mois à partir de l'invitation qui lui en a été adressée par le ministre ; elle fait connaître immédiatement à l'assuré, par un bulletin spécial, le montant annuel de la retraite ainsi liquidée ; elle transmet la même indication au ministre du Travail.

Lorsque la retraite liquidée n'atteint pas 360 francs,

tion sont imputés sur les crédits inscrits au budget du ministère du Travail.

elle est augmentée d'une bonification annuelle de l'État, conformément au tarif ci-après :

Si l'assuré a effectué, pendant une année entière, des versements au moins égaux à ceux fixés par l'article 2 de la loi du 5 avril 1910, la bonification est de 20 francs ; elle est portée à 30 francs, si ces versements ont été effectués pendant trois années ; elle s'augmente ensuite de 5 francs par chaque groupe supplémentaire de deux années comportant ces mêmes versements.

La bonification est toutefois limitée au maximum de 100 francs ; en aucun cas, elle ne peut avoir pour effet d'élever la retraite annuelle à un chiffre excédant 360 fr. ou supérieur au triple de celui auquel elle a été liquidée par la caisse ; elle est, le cas échéant, réduite en conséquence.

La bonification allouée aux assurés facultatifs est, en outre, diminuée du montant de la rente correspondant aux majorations qui leur ont été précédemment accordées par l'Etat en vertu de l'article 36 de la loi du 5 avril 1910.

Le montant de la bonification est fixé par le ministre du Travail dans les quinze jours qui suivent la réception par le ministre de l'avis de la caisse lui indiquant le chiffre auquel la retraite a été liquidée ; il est immédiatement porté à la connaissance de l'assuré, par l'intermédiaire du préfet, en même temps notifié à la caisse.

Il est tenu, au ministère du Travail, un état général nominatif des bonifications ainsi accordées (1).

(1) Les retraités par anticipation peuvent profiter des allocations prévues par la loi du 14 juillet 1905, en tant qu'infirmes et incurables.

Lorsque l'inscription ultérieure sur la liste des assurés ou des retraités fait apparaître que l'assuré, au profit duquel a été liquidée une retraite anticipée d'invalidité, a recommencé à travailler d'une manière habituelle ou manifeste la volonté d'effectuer à nouveau des versements facultatifs, le préfet du département dans lequel la liste a été établie, adresse immédiatement au ministre du Travail, avec tous documents justificatifs utiles, des propositions tendant à la cessation du paiement de la retraite et de la bonification correspondante ; il avise, en même temps, l'assuré de l'envoi de ces propositions.

Le ministre statue dans les quinze jours qui suivent la réception des propositions du préfet ; il porte sans délai sa décision à la connaissance de celui-ci, qui la notifie immédiatement à l'assuré par la voie administrative.

Lorsque cette décision est conforme aux propositions du préfet, le ministre en avise la caisse chargée du service de la retraite ; le paiement de la retraite et de la bonification cesse d'être effectué à partir de la première échéance qui suit la communication à la caisse de la décision du ministre.

Mention est faite, sur l'état général des bonifications

Cela résulte tant des déclarations du ministre du Travail au Sénat (séance du 18 janvier 1910, *J. O.* du 19, p. 51), que des dispositions des articles 8 et 36 de la loi. Mais il y aura alors lieu d'appliquer les déductions prévues par l'article 20 de la loi précitée.

De même l'application de l'article 9 n'empêche pas le retraité d'avoir recours, le cas échéant, en vertu de l'article 1382 du Code civil, à des dommages-intérêts contre la personne responsable de son invalidité. (V. déclarations de M. Viviani, *ibidem*, p. 52).

de la radiation de la bonification et de la date de la décision ministérielle par application de laquelle cette radiation est opérée.

Les réserves mathématiques correspondant à la retraite liquidée par anticipation, qui cesse d'être servie, sont employées par la caisse à la constitution, au profit de l'assuré, d'une retraite normale de vieillesse, dont le montant est calculé d'après le tarif en vigueur au moment de cette constitution (1).

Caractères généraux de la retraite. — Malgré l'absence d'un texte formel, il résulte de l'esprit et des dispositions de la loi que la retraite constitue un droit pour l'assuré. En effet « il est propriétaire au point de vue naturel de ses versements ; il l'est par la loi des versements de son employeur (2) ». Par conséquent, c'est un droit pour lui d'obtenir la liquidation et le paiement de sa pension lorsqu'il atteint l'âge requis ou remplit les conditions pour obtenir une liquidation anticipée par invalidité. Les divers avantages accordés par l'Etat lui sont dus au même titre lorsqu'il satisfait aux conditions imposées par le législateur. Aux termes de l'art. 21 de la loi les retraites et allocations sont incessibles et insaisissables, si ce n'est au profit des établissements publics hospitaliers pour le paiement du prix de journées du bénéficiaire de la retraite admis à l'hospitalisation, sauf en ce qui concerne les allocations en cas de décès.

(1) Articles 135 à 157 du Décret du 25 mars 1911.

(2) Déclarations de M. Viviani au Sénat, séance du 12 mars 1910, p. 529.

Ce texte peut prêter à l'équivoque. En réalité il signifie :

1^o Que les retraites et allocations sont en principe incessibles et insaisissables. Et par allocations il faut entendre non seulement les allocations viagères, mais les bonifications et les allocations en cas de décès, ou allocations d'assistance. En d'autres termes, on pourrait remplacer les mots « retraites et allocations » par « avantages accordés aux assurés ou à leur famille ».

Ces caractères s'appliquent à la totalité des avantages (1).

2^o Exceptionnellement, les établissements publics hospitaliers (à l'exclusion des établissements privés) pourront se faire céder même la totalité de ces avantages ou les saisir pour le paiement du prix des journées du bénéficiaire de la retraite admis à l'hospitalisation.

3^o Cette faveur à l'égard des établissements publics hospitaliers ne porte pas sur les allocations en cas de décès qui ne seront jamais enlevées à la veuve et aux orphelins.

La retraite ouvrière peut être cumulée soit avec une retraite mutualiste (2) soit avec une retraite acquise à la

(1) Les pensions acquises à la Caisse nationale des retraites ne sont incessibles et insaisissables que jusqu'à concurrence de 360 fr. (L. 20 juillet 1886, art. 8). Il en est de même pour les avantages accordés par les caisses de retraites patronales (L. 17 avril 1906, art. 65). D'ailleurs, dans les deux cas, le surplus n'est saisissable que dans la limite fixée par la loi du 12 janvier 1895. Les pensions de l'Etat sont, au contraire, saisissables dans la proportion de un cinquième pour certaines créances (L. 9 nov. 1853, art. 26).

(2) Voyez, à ce sujet, une lettre du ministre du Travail à M. Chéron, insérée dans le *Rapport sur le budget du ministère du Travail pour l'exercice 1911*, Ch. des députés, n^o 662, p. 20.

caisse nationale des retraites pour la vieillesse (1). Bien plus, après quelques hésitations (2), il a été admis que ce cumul n'empêcherait pas les avantages et bonifications d'intérêt accordées par la loi du 31 décembre 1895 (3).

De même les assurés obligatoires ou facultatifs (4) de la loi de 1910 gardent les avantages prévus par l'article 20 de la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards. Dans ce cas, la retraite acquise par les versements des salariés et les contributions patronales sera considérée comme provenant de l'épargne, la rente étant calculée à cet effet comme si tous les versements avaient été effectués à capital aliéné. Cette disposition s'explique d'elle-même si l'on connaît le paragraphe 5 de l'article précité (5).

(1) *Ibidem*, p. 21.

(2) Voyez une lettre du ministre du Travail, *ibidem*, et résolution de la Chambre acceptée par le Gouvernement, le 31 janvier 1911, *J. O.*, du 1^{er} février, p. 403.

(3) Pour les combinaisons de la loi du 20 juillet 1886 et de la loi sur les retraites ouvrières, voyez Chéron, *Rapport général sur le budget de l'exercice 1913*, *Chambre*, n° 1896, p. 183 et suiv.

(4) Ceux-ci doivent avoir à cet effet depuis le 3 juillet 1911 ou depuis l'âge de 18 ans, versé une contribution minimum de neuf francs (art. 36, § 10).

(5) Il est ainsi conçu : « Au cas où la personne admise à l'assistance dispose déjà de certaines ressources, la quotité de l'allocation est diminuée du montant de ces ressources. Toutefois celles provenant de l'épargne, notamment d'une pension de retraite que s'est acquise l'ayant-droit, n'entrent pas en compte si elles n'excèdent pas 60 francs ; cette quotité est élevée à 120 francs pour les ayants droit justifiant qu'ils ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans. Dans le cas où les ressources dépassent ces chiffres, l'excédent n'entre en décompte que jusqu'à concurrence de moitié, sans que les ressources provenant de l'épargne et de l'allocation d'assistance puissent ensemble dépasser 480 francs. »

B. Paiement de la retraite.

La liquidation de la retraite a eu pour objet de déterminer les droits de l'assuré ; or, il est tenu par chaque caisse d'assurance un registre sur lequel sont inscrites les retraites dont la liquidation est définitive. Le montant de l'allocation viagère et celui de la bonification à laquelle a droit l'assuré sont mentionnées sur ce registre aussitôt qu'ils ont été notifiés à la caisse par le ministre du Travail (1).

Un extrait d'inscription de la pension de retraite mentionnant, s'il y a lieu, le montant de l'allocation viagère et de la bonification annuelle à y ajouter, le tout dûment certifié, est délivré par la caisse au titulaire en même temps que sa carte d'identité lui est restituée. Cet extrait énonce les nom, prénoms, date et lieu de naissance du titulaire.

La délivrance de l'extrait d'inscription et éventuelle-

(1) L'art. 157, § 3 du Décret du 6 août 1912 dispose, en effet :

« A cet effet, le ministre du Travail notifie à la caisse, en même temps qu'à l'assuré, le montant de l'allocation viagère et de la bonification due à celui-ci. La notification à la caisse est faite par l'intermédiaire du trésorier-payeur général, s'il s'agit de l'une des caisses mentionnées sous les numéros 2° à 6° de l'article 14 de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes. »

Cette disposition ne s'applique pas s'il s'agit d'un assuré qui ne demande sa retraite qu'à 65 ans.

ment celle du titre spécial sont mentionnées sur la carte d'identité (1).

En cas de perte de l'extrait d'inscription, il peut être pourvu à son remplacement sur la production d'une déclaration spéciale, souscrite en présence de deux témoins devant le maire de la commune où réside le titulaire. Le duplicata est délivré dans le trimestre d'échéance qui suit celui pendant lequel la demande a été formée.

Il en est de même en cas de perte du titre spécial : dans ce cas, le duplicata est délivré par le ministre du Travail dans les trois mois qui suivent la date de la demande.

Les allocations viagères et les bonifications annuelles sont payées aux mêmes dates et dans les mêmes conditions que les arrérages des retraites.

Aucune caisse d'assurance ne peut obtenir l'agrément ou l'autorisation de fonctionner, si elle ne s'engage à payer aux assurés sous sa responsabilité, les arrérages de l'allocation viagère et de la bonification, en même temps que ceux de leur retraite (2).

(1) Ce titre spécial est celui qui est délivré aux assurés qui ne demandent la liquidation de leur pension qu'à 65 ans, mais qui réclament dès l'âge de 60 ans le versement entre leurs mains, de l'allocation ou la bonification.

(2) Ces dispositions ne sont pas applicables aux allocations viagères ou aux bonifications servies dans les conditions prévues au paragraphe 4 de l'article 5 et au paragraphe 6 de l'article 36 de la loi. Dans ce cas, les arrérages sont payés à l'intéressé par les comptables du Trésor, où sont transportés à son compte d'assurance par l'intermédiaire du trésorier-payeur général du département dans lequel il a son domicile. A cet effet, le ministre du Travail, après avoir procédé à la liquidation de l'allocation viagère ou de la boni-

Les arrérages des pensions de retraites, des allocations viagères et des bonifications sont payées trimestriellement et à terme échu, les 1^{er} février, 1^{er} mai, 1^{er} août et 1^{er} novembre, aux endroits et dans les formes prévus au règlement de chaque caisse.

Le montant du terme, tant des pensions de retraite que des allocations viagères et des bonifications, est calculé en négligeant ou en forçant les fractions de demi-décime, suivant que ces fractions sont inférieures ou non à 3 centimes.

Les oppositions autorisées par les lois ne peuvent être notifiées valablement, pour les allocations viagères et les

fication, transmet à ce comptable, pour être remis à l'intéressé, un titre spécial indiquant le montant de l'allocation viagère ou de la bonification à laquelle celui-ci a droit et faisant connaître si, d'après la demande formée par lui, les arrérages doivent être versés entre ses mains ou à la caisse d'assurance à laquelle il est affilié. Ce titre est valable pour l'encaissement des arrérages à échoir jusqu'à ce que l'intéressé ait atteint l'âge de 65 ans accomplis.

« Toutefois, le titre spécial cesse d'être valable et doit être remplacé par un titre nouveau délivré sur la demande de l'intéressé :

« 1^o Quand l'assuré transfère sa résidence d'un département dans un autre ;

« 2^o Quand l'assuré qui a demandé le versement à une caisse d'assurance cesse d'être affilié à cette caisse ;

« 3^o Quand l'assuré use du droit de remplacer l'un des deux modes de versement par l'autre.

« Le titre spécial cesse également d'être valable si l'assuré fait liquider sa retraite avant l'âge de 65 ans. Dans ce dernier cas, avis de la demande de liquidation est donné par le ministre du Travail au trésorier-payeur général chargé du paiement des arrérages de l'allocation viagère ou de la bonification ».

Un arrêté du ministre du Travail et du ministre des Finances du 7 août 1912 a déterminé les conditions dans lesquelles les titres spéciaux sont établis, délivrés, échangés, modifiés ou annulés.

bonifications comme pour les retraites, qu'à la caisse d'assurance chargée du paiement des arrérages. Lorsque l'allocation viagère ou la bonification doit être payée directement à un assuré dont la retraite n'est pas liquidée, l'opposition ne peut être notifiée qu'au trésorier-payeur général.

Le paiement est fait au porteur de l'extrait d'inscription, sur la production d'un seul certificat de vie, quel que soit le nombre des termes échus à la date de ce certificat.

Ce certificat est délivré par le maire de la résidence du rentier ou par un notaire.

Toutefois, les arrérages des allocations viagères et des bonifications liquidées avant 65 ans, et indépendamment de la pension proprement dite sont payables annuellement à terme échu, le premier du mois qui suit celui de l'anniversaire de la naissance de l'assuré.

Si celui-ci a demandé que les arrérages soient versés entre ses mains, le paiement est fait par les comptables du Trésor au porteur du titre spécial.

Si, au contraire, l'assuré a demandé le versement des arrérages annuels de l'allocation viagère ou de la bonification à sa caisse d'assurance, le montant de ces arrérages est transporté au compte individuel dudit assuré ; à cet effet, le compte courant particulier de la caisse d'assurance tenu à la caisse des dépôts et consignations est crédité de pareille somme par les soins du trésorier-payeur général. Le compte individuel est crédité avec la même date de valeur que le compte de la caisse d'assurance.

Dans l'un et l'autre cas, l'opération n'a lieu que sur la production du titre et d'un certificat de vie constatant l'existence de l'assuré au dernier jour du mois comprenant le dernier anniversaire de sa naissance. Si l'assuré décède avant le paiement des arrérages échus, ceux-ci sont payés sur la production de son acte de décès, à ses héritiers ou à la caisse d'assurance suivant les cas.

Les caisses d'assurance font donc l'avance, soit à l'Etat, soit à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse du montant des allocations viagères et des bonifications. Ces avances leur sont immédiatement remboursées sur la production des certificats de vie portant l'acquit de la partie prenante, ou, s'il s'agit de paiements faits aux héritiers de l'assuré, sur la production des quittances de ces derniers appuyées des pièces établissant leurs droits. Il est délivré à la caisse d'assurance, en échange de ces certificats de vie ou de ces pièces, un récépissé donnant le détail, par assuré, des arrérages des allocations viagères et bonifications dont le paiement est constaté dans les divers certificats ou pièces présentés sous un même bordereau.

S'il s'agit des allocations viagères liquidées avant le 1^{er} août 1912 et des bonifications qui s'y ajoutent en vertu de l'article 4 de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes, le remboursement des sommes ainsi payées est effectué par la caisse des dépôts et consignations. A cet effet, dans le mois qui précède chaque échéance trimestrielle, le ministre du Travail met à la disposition de la caisse des dépôts et consignations, à titre de provision, les sommes nécessaires

pour assurer, pendant le trimestre, le paiement desdites bonifications.

Dans tous les autres cas, le remboursement est effectué par le trésorier-payeur général du département ou par le receveur particulier des finances de l'arrondissement, agissant pour le compte du trésorier-payeur général. Les trésoriers-payeurs généraux sont couverts, au moyen d'ordonnances du ministre du travail et par imputation sur les crédits ouverts au budget, des avances effectuées par eux à titre soit de remboursements aux caisses d'assurance, soit de paiements directs aux intéressés, soit de crédits inscrits aux comptes particuliers desdites caisses à la caisse des dépôts et consignations. A cet effet, ils adressent au ministre du Travail, dans les conditions déterminées par un arrêté pris de concert entre ce ministre et le ministre des Finances, les pièces justificatives des remboursements et des paiements effectués (1)

(1) La question du remboursement des avances aux caisses a donné lieu à de nombreuses plaintes de la part de ces dernières, vu le retard apporté à ce remboursement. (Voyez à ce sujet un article paru dans le n° 9 du « Correspondant de l'office national des retraites ouvrières » du *Matin*, p. 3). La substitution du système du paiement en arrérages de l'allocation viagère à celui du versement du capital constitutif de cette allocation à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse, par la loi du 27 février 1912 et les mesures qui en découlent, ont eu pour résultat d'obvier en grande partie à ces inconvénients. En effet, à l'avenir ne seront plus payés par la Caisse des dépôts que les allocations viagères liquidées avant le 1^{er} août 1912 et pour lesquelles les formalités prévues par le Décret du 25 mars 1911 et l'Instruction du 20 juin 1911 sont maintenues. Au contraire, pour toutes les bonifications et les allocations liquidées postérieurement à cette date, le remboursement en sera effectué

§ 2. — *Allocations en cas de décès.*

Dans son rapport de 1896 (1) M. Audiffred écrivait : « Une loi sur les retraites, pour être pleinement efficace et présenter un caractère de haute moralité, devrait comprendre l'assurance en cas de décès qui en est le complément nécessaire », et il faisait remarquer que tandis que l'assurance-retraite présente un caractère égoïste, l'assurance au décès « fortifie les liens d'affection qu'il faut s'attacher à maintenir entre le père et les enfants et empêche en outre la misère lorsque le père de famille disparaît en laissant des enfants en bas âge. »

Pour répondre à ces préoccupations, le législateur a adopté un palliatif qui consiste à accorder certaines allocations temporaires à la veuve et aux enfants de l'assuré décédé avant la liquidation de sa retraite (2). En effet, l'article 6 de la loi des retraites dispose :

Si un assuré encore astreint aux obligations de la pré-

directement par le Trésor. (V. *La Comptabilité financière des caisses d'assurance*, arrêté du 9 août 1912, art. 26).

(1) Ouvrage précité, p. 24.

(2) Cette mesure est incomplète, elle peut laisser dans la misère une veuve et des enfants dont le mari et père est retraité. Cela est d'autant plus grave que la retraite ouvrière n'est pas réversible. Cette situation vraiment rigoureuse présente deux remèdes : 1° La stipulation de la réserve du capital ; 2° L'assurance facultative de la femme non salariée de l'assuré.

sente loi décède avant d'être pourvu d'une pension de retraite de vieillesse (1), il est alloué :

1^o A ses enfants âgés de moins de seize ans : une somme de cinquante francs (50 francs) par mois pendant six mois, s'ils sont au nombre de trois ou plus ; cinquante francs (50 francs) par mois, pendant cinq mois, s'ils sont au nombre de deux ; cinquante francs (50 francs) par mois pendant quatre mois, s'il n'y en a qu'un seul (2) ;

2^o A la veuve sans enfants de moins de seize ans, cinquante francs (50 francs) par mois pendant trois mois.

En cas de divorce, les mêmes avantages seront alloués à la femme non remariée quand le divorce aura été prononcé aux torts exclusifs du mari.

(1) Le ministre du Travail a précisé ce texte dans une circulaire du 1^{er} juillet 1911. En ces termes : « Les allocations au décès ne sont accordées qu'aux assurés non encore pourvus d'une pension de retraite ; c'est dire que l'allocation n'est due que si le décédé n'a pas encore atteint l'âge de 65 ans (ou demandé sa liquidation de pension, L. du 27 février 1912), et est en possession d'une carte annuelle non périmée au jour du décès ; toutefois j'estime que le bénéfice de l'allocation reste acquis aux ayants droit d'un assuré qui, ayant déposé sa carte annuelle à l'appui d'une demande de liquidation anticipée, décède avant la date à laquelle commencent à être exigibles les arrérages de la pension. »

(2) Par enfants il faut entendre les descendants du 1^{er} degré. Au point de vue de l'âge c'est au *jour du décès* qu'il faut se placer et peu importe si, par la suite, les enfants ont plus de 16 ans lorsque s'effectuera le paiement des allocations successives. Peu importe aussi le sexe de l'assuré décédé. ((Voyez circ. du ministère du Travail du 1^{er} juillet 1911, p. 25). Si le père et la mère décédaient ensemble il y aurait une double allocation. Peu importe enfin que les versements aient été faits à capital réservé ou à capital aliéné.

Si l'époux divorcé était remarié, sa veuve et sa femme divorcée auraient donc droit, l'une et l'autre, au bénéfice de l'art. 6 (1).

Les veuves d'origine française des salariés étrangers, soit sans enfants, soit avec un ou plusieurs enfants, bénéficient des allocations, au décès, si elles sont naturalisées, elles et leurs enfants, dans l'année qui suit le décès de l'époux et le cas échéant, à condition que la naturalisation des enfants soit intervenue dans les conditions prévues par l'avant-dernier alinéa de l'article 9 du Code civil modifié par la loi du 26 juin 1889 et par l'article 1 de la loi du 5 avril 1909.

Les ayants droit que nous avons désignés des assurés facultatifs bénéficient des mêmes avantages que les ayants droit des assurés obligatoires. Mais les conditions requises de l'assuré décédé sont différentes.

Pour les assurés obligatoires il suffira qu'ils aient effectué les trois cinquièmes des versements prévus à l'art. 2 de la loi depuis leur assujettissement.

Les assurés facultatifs doivent justifier que, depuis le 3 juillet 1911 ou depuis l'âge de 18 ans, ils ont, chaque année, versé à une caisse d'assurance une contribution minimum de neuf francs (9 francs).

Les demandes d'allocations en cas de décès prévues à l'article 6 de la loi du 5 avril 1910 sont déposées à la mairie de la résidence de l'assuré décédé ou de ses ayants droit.

(1) Circ. du ministère du Travail précitée, p. 26.

Les demandes doivent être appuyées :

1^o D'un bulletin de décès ;

2^o D'un certificat du maire de la résidence de l'assuré décédé ou d'un acte de notoriété faisant connaître la situation de famille du défunt ainsi que les noms, prénoms, dates de naissance et résidences des bénéficiaires et, le cas échéant, les nom, prénoms et domicile du tuteur des bénéficiaires mineurs ;

3^o De la carte d'identité de l'assuré et de sa carte annuelle en cours ;

4^o Dans le cas prévu au paragraphe 5 de l'article 6 de la loi du 5 avril 1910, d'un certificat constatant que la naturalisation des ayants droit a eu lieu dans le délai spécifié.

Le maire délivre un récépissé des demandes d'allocations en cas de décès et les transmet d'urgence au préfet.

A défaut de tuteur, le juge de paix du lieu de l'ouverture de la tutelle doit, soit d'office, soit à la diligence de toute personne, former la demande d'allocation et désigner le bureau d'assistance du domicile de l'un des ayants droit pour encaisser, aux lieu et place du tuteur, le montant des allocations et l'employer au mieux des intérêts des mineurs.

Le préfet procède à la liquidation de l'allocation aussitôt qu'il a vérifié, sur le relevé récapitulatif, que les versements exigés en vertu du dernier paragraphe de l'article 6 de la loi du 5 avril 1910 ont été effectués.

La première allocation mensuelle est ordonnée par le préfet dans le plus bref délai possible après la demande.

Les allocations suivantes sont payables de mois en mois (1).

§ 3. — *Remboursement des capitaux réservés.*

Nous savons que les assurés ont la faculté de stipuler la réserve du capital pour leurs versements personnels.

Les capitaux ainsi réservés sont remboursés aux ayants droit sans intérêts, sur la production de la carte d'identité de l'assuré ou d'un acte de notoriété, d'un extrait de l'acte de décès et d'un certificat de propriété délivré dans les formes et suivant les règles prescrites par l'article 6 de la loi du 28 floréal an VII.

Le préfet du département où l'assuré décédé se trouvait lorsque sa pension a été liquidée, fournit aux ayants droit sur leur demande, la liste des caisses d'assurance dans lesquelles l'assuré décédé a stipulé une réserve de capital.

Si la pension n'est pas encore liquidée, la même liste est fournie aux intéressés par le préfet du département où a été délivrée la dernière carte annuelle.

(1) Nous n'insistons pas sur le service des allocations en cas de décès qui ne rentre pas dans les attributions des caisses d'assurance. Les détails de ce service ont été précisés par une circulaire du ministère du Travail du 1^{er} juillet 1911, p. 24 et suiv.

§ 4. — *Autres avantages.*

L'article 12 de la loi prévoit, au profit des caisses d'assurance, une allocation forfaitaire par compte d'assuré ayant donné lieu dans l'année à des opérations de recettes et de dépenses.

Cette allocation comprend :

1^o Une remise de 5 0/0 pour les frais d'encaissement des fonds à l'établissement assureur (1) ;

2^o Une indemnité de un franc pour le fonctionnement de l'assurance-vieillesse.

Cette allocation est payée chaque année au moyen du fonds de réserve et subsidiairement au moyen d'un crédit ouvert au budget du ministère du Travail. Elle profite indirectement aux assurés puisqu'elle fait face aux dépenses d'administration des caisses ; les tarifs en sont d'autant majorés n'ayant pas à supporter de chargements de ce fait.

Enfin, les sociétés de secours mutuels reçoivent de l'Etat une allocation annuelle d'un franc cinquante centimes

(1) Le montant de cette remise conformément aux prescriptions de l'art. 116 du Décret du 25 mars 1911, était ordonnancé au profit des caisses d'assurance qui portaient la recette à un compte d'attente pour la répartir ensuite entre les organismes bénéficiaires. Le Décret du 6 août 1912 a modifié cette manière de procéder. La remise sera désormais ordonnancée directement au profit des organismes d'encaissement.

(1 fr. 50), réduite à soixante-quinze centimes (0 fr. 75) pour les assurés de moins de 18 ans, qui est affectée à un dégrèvement de pareille somme sur la cotisation maladie de l'assuré. Toutefois, cette allocation n'est pas attribuée si la cotisation versée pour l'assurance contre la maladie est inférieure à six francs (6 francs) ou à trois francs (3 francs) si l'assuré a moins de 18 ans.

Les syndicats professionnels qui constituent une caisse d'assurance-maladie et une caisse d'invalidité et de retraites régies par la loi du 1^{er} avril 1898 dans les conditions réglées par l'article 19 de la loi des retraites ouvrières bénéficient des mêmes avantages.

CHAPITRE V

LA GESTION FINANCIÈRE DES CAISSES D'ASSURANCE

Dans l'organisation au profit de la classe ouvrière d'un système de retraites de vieillesse basé sur la capitalisation, la gestion financière des fonds provenant des versements ouvriers et des contributions patronales, est appelé à jouer un rôle considérable. Avec un système semblable, en effet, la pension de retraite de l'assuré est constituée par les versements effectués en son nom auxquels viennent s'ajouter les intérêts composés des capitaux accumulés et employés en placements divers, ainsi que les cotisations des assurés morts avant d'entrer en jouissance de leur pension et qui n'ont pas stipulé la réserve du capital. La quotité de la pension sera donc d'autant plus élevée que les placements seront plus productifs ; mais il importe de ne pas oublier que la productivité d'un capital est inversement proportionnelle à la sécurité du placement. L'organisation de la gestion financière des caisses est donc grosse de conséquences. Elle présente, d'ailleurs, un double

aspect : 1^o Qui sera chargé de cette gestion ? Par qui seront administrés les capitaux des caisses ? 2^o Quels seront les placements autorisés ?

§ 1. — *La gestion des fonds. — Rôle de la caisse des dépôts et consignations*

La gestion des capitaux des caisses peut-être confiée, soit aux caisses elles-mêmes, sous la surveillance de l'administration, soit à l'Etat (1) ; enfin on peut avoir recours à un organisme étranger à l'assurance et qui ait fait ses preuves. C'est à ce dernier système que s'est arrêté le législateur de 1910 ; en effet, aux termes de l'article 15 de la loi la gestion financière des divers organismes d'assurance est confiée à la Caisse des dépôts et consignations, qui effectue gratuitement leurs placements moyennant le

(1) M. Ribot exprimait en ces termes ses craintes au sujet d'une gestion par l'Etat : « Pour ma part je ne souhaite pas que l'Etat garde toute cette fortune (capitaux provenant de la capitalisation des versements ouvriers et patronaux) et soit chargé de la faire valoir : cela peut être un idéal ; on peut penser que l'Etat, avec sa prudence, avec toute son organisation, ne commettra pas certaines fautes que des organismes libres peuvent être entraînés accidentellement à commettre ; mais il faut voir les choses de haut et, pour moi, il y a un inconvénient tout à fait grave à ce que l'Etat cherche à opprimer l'initiative individuelle, à se substituer à elle, qu'il n'accepte pas les concours qui s'offrent et se charge de toutes les responsabilités qu'entraîne le maniement de pareilles sommes (Sénat, séance du 21 janvier 1910. *J. O.* du 22, p. 88).

simple remboursement des droits et frais de courtage ou d'acquisition (1).

C'est donc un rôle de banquier qui échoit à la Caisse des dépôts. Elle reçoit les fonds des caisses (2) et les emploie suivant les indications qu'elle reçoit de ces dernières, tout en observant les prescriptions relatives aux placements des capitaux (3).

L'article 15 précité prévoyait qu'un règlement d'administration publique, rendu sur la proposition du ministre des Finances et du ministre du Travail, après avis de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, déterminerait les mesures d'exécution relatives à la gestion financière.

Ce règlement a fait l'objet du Titre V du décret du

(1) M. Cochery, ministre des Finances, justifiait ainsi le rôle de la Caisse des dépôts : « Il est indispensable pour nous que ce soit la caisse des dépôts qui devienne en droit pour les placements relatifs aux retraites ouvrières, au fur et à mesure de l'afflux des fonds, en attendant leur emploi, le banquier général... Il faut en même temps que par la concentration des fonds tous les versements passent par son intermédiaire... » Et parlant de la contribution ouvrière, il ajoutait : « Il faut, avant tout, que nul ne puisse en disposer indûment ; il faut la mettre à l'abri des coups de fortune. Pour cela il n'y a qu'un moyen, la mettre dans la Caisse des dépôts ». (Sénat, séance du 14 janvier 1910. *J. O.* du 15, p. 24 et 25).

Sur les avantages que présente cette gestion des fonds des caisses par la caisse des dépôts, voyez Chéron, *Rapport général sur le budget de l'exercice 1913*, p. 131 et suiv.

(2) Elle effectue, par suite, un contrôle sur les ordres des caisses et assure l'exécution des prescriptions de l'article 15.

(3) Toutefois, la caisse des dépôts ne reçoit que les fonds concernant les retraites ouvrières. Les caisses qui font d'autres services que l'assurance retraite de la loi de 1910 continuent à gérer les fonds y relatifs comme par le passé.

25 mars 1911, modifié par le Décret du 9 août 1912.

Dans quelles conditions la Caisse des dépôts assure-t-elle donc la gestion des fonds des caisses ? La première opération qu'elle devra effectuer à cet effet sera d'ouvrir, dans ses écritures, un compte spécial à chaque caisse d'assurance. Ce compte sera crédité de toutes les recettes faites pour la caisse et débité de toutes les dépenses faites en son nom.

Les recettes normales (1) des caisses d'assurance sont de trois sortes :

- 1° Le produit de la vente des timbres retraite ;
- 2° Le montant des majorations accordées en vertu de l'article 36 de la loi ;
- 3° Les revenus du fonds spécial prévu à l'article 104 du Décret du 25 mars 1911.

Voici de quelle manière, d'après le règlement d'administration publique la Caisse des dépôts est informée des sommes revenant à chaque caisse :

Nous savons que le produit de la vente des timbres-retraite est versé tous les dix jours à la Caisse des dépôts et consignations, qui le porte à un compte de dépôts ouvert dans ses écritures au titre : « Ministère du Travail. —

(1) Il pourra, en effet se produire diverses autres recettes. Les principales proviennent du transfert de réserves mathématiques, des intérêts du compte courant, des dons et legs, du revenu des valeurs conservées par la caisse des dépôts, des remboursements d'allocations viagères, etc. Toutes ces recettes sont portées à la caisse d'assurance par le crédit de son compte courant suivi d'un avis de crédit.

Produit de la vente des timbres pour les retraites ouvrières. »

Or, chaque semaine, le préfet, en établissant les bordereaux hebdomadaires, notifie à la Caisse des dépôts et consignations le montant des sommes revenant à chaque caisse d'assurance sur le fonds spécial de la vente des timbres. Il mentionne sur l'état dressé à cet effet pour chaque caisse les numéros des bordereaux correspondants.

La Caisse des dépôts et consignations transfère immédiatement à un compte spécial ouvert à chacune des caisses d'assurance les sommes portées sur cet état.

Pour les majorations prévues à l'article 36 de la loi du 5 avril 1910, nous savons aussi que dans la semaine qui suit la réception du bordereau hebdomadaire, le ministre les ordonnance au nom de la Caisse des dépôts et consignations, en lui faisant connaître au crédit de quelles caisses d'assurance elles doivent être portées.

Il envoie à cet effet aux caisses d'assurance un état faisant connaître le montant des sommes ainsi ordonnancées et les numéros des bordereaux correspondants qui ont été envoyés par les préfets.

Quant aux revenus du fonds spécial, c'est-à-dire du produit total de la vente des timbres-retraite, ils sont répartis par la Caisse des dépôts et consignations, à la fin de chaque année, entre les diverses caisses d'assurance, au prorata des sommes attribuées à chacune d'elles, pendant ladite

année, en représentation du montant des timbres apposés sur les cartes de leurs adhérents.

Chaque caisse d'assurance connaîtra donc à chaque instant, tant par les bordereaux hebdomadaires qu'elle recevra des préfets et les états transmis par le ministre, que par les avis de crédit de la Caisse des dépôts, le montant des sommes qui figurent au crédit du compte spécial qui lui est ouvert dans les écritures de cette caisse.

Elle pourra, dès lors, donner des ordres de placements dans les limites qui lui sont imposées par l'article 15 (1).

Le législateur a utilement prévu que les caisses ne feraient pas immédiatement l'emploi des sommes qui seraient portées à leur compte courant (2). Il a, par suite, disposé que « les sommes non employées seraient versées en compte courant au Trésor dans les limites d'un maximum et à un taux fixé annuellement par la loi de finances » (3).

Les comptes particuliers sont réglés en capital et intérêts au 31 décembre de chaque année ; les intérêts annuels sont capitalisés à cette date.

Le compte courant de la Caisse des dépôts au Trésor pour les opérations de la loi des retraites ouvrières est donc limité à une certaine somme. Il s'ensuit que le compte

(1) Nous verrons au § 2 les placements autorisés.

(2) Il est en effet nécessaire pour les caisses d'avoir un certain capital liquide qui leur permette de faire face à leurs dépenses journalières sans avoir à vendre des valeurs, ce qui constituerait pour elles une perte de temps et des dépenses inutiles.

(3) La loi de finances du 27 février 1912 (art. 74) a fixé ce maximum à 100.000.000 avec intérêt égal à celui servi par le Trésor au compte courant de la Caisse des dépôts et consignations.

particulier de chaque caisse doit lui-même ne pas dépasser un maximum si l'on veut maintenir l'égalité entre elles. Ce maximum est déterminé de la manière suivante :

Chaque année, dans le mois qui suit la promulgation de la loi de finances, le maximum est calculé par la Caisse des dépôts et consignations, pour chacune des caisses d'assurance alors existantes, en répartissant les neuf dixièmes du compte courant ouvert au Trésor en vertu du paragraphe de 4 l'article 15 de la loi du 5 avril 1910 proportionnellement au montant total des recettes normales que la caisse d'assurance a effectuées l'année précédente, y compris, en ce qui concerne la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, les sommes versées par l'Etat à titre de capitaux constitutifs (1).

La fraction non répartie du compte courant ouvert au Trésor est affectée à l'ouverture de comptes particuliers pour les caisses qui se créeraient en cours d'année, et, dans la mesure où la Caisse des dépôts et consignations croirait devoir donner suite à leur demande, au relèvement du maximum pour celles des caisses dont le nombre d'assurés

(1) Toutefois, pour la première année d'application de la loi, et ultérieurement pour la première année d'opérations des caisses nouvelles, le maximum est déterminé sur les bases fixées par le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, après avis de la Commission de surveillance.

Pendant les cinq années qui suivront celle de la mise en application de la loi, la proportion des neuf dixièmes ci-dessus fixée pourra être réduite par arrêtés concertés du ministre des Finances et du ministre du Travail.

se serait augmenté de plus d'un cinquième depuis la répartition annuelle.

Dès que le maximum fixé est dépassé, la Caisse des dépôts et consignations peut mettre la caisse d'assurance en demeure de déterminer l'emploi de l'excédent. A défaut de placements suffisants effectués sur l'ordre de la caisse d'assurance dans le délai d'un mois, la Caisse des dépôts et consignations emploie d'office l'excédent en rentes 3 0/0 perpétuelles.

Les placements des capitaux des caisses et les retraits de fonds sur leurs comptes courants particuliers sont opérés à la demande du représentant dûment accrédité à cet effet par la caisse à titre permanent. Cette demande est adressée au receveur des finances de l'arrondissement du siège de l'institution et, dans le département de la Seine, au receveur central des finances. Il est donné suite à la demande dans les huit jours de sa réception par la Caisse des dépôts et consignations.

Cette dernière ne pourra se dispenser d'exécuter les ordres d'achat ou de vente adressés par les caisses, sauf à les fractionner, s'il y a lieu, suivant la situation du marché et sauf avis contraire de la section permanente du Conseil supérieur des retraites ouvrières, en ce qui concerne les ordres de vente (1).

(1) A cet effet l'article 113 du Décret du 25 mars 1911 dispose :

Pour les ordres de vente visés au dernier paragraphe de l'article 15 de la loi du 5 avril 1910, le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, dans le cas où il ne croit pas devoir donner suite en l'état à la demande, en avise, dans les cinq jours de la réception

Les prêts aux départements, communes, colonies ou pays de protectorat, établissements publics et Chambres de commerce, prévus au 2^o du paragraphe 3 de l'article 15 de la loi du 5 avril 1910 et les emplois visés à l'article 19 de ladite (1) loi, donnent lieu à l'établissement de traités passés directement entre la caisse d'assurance et les emprunteurs ou vendeurs pour en fixer les conditions et les modalités. Ils sont notifiés par la caisse d'assurance à la Caisse des dépôts et consignations qui lui verse les fonds aux époques indiquées.

En ce qui concerne les placements prévus aux 3^o et 4^o du troisième paragraphe de l'article 15 de la loi (2), la de-

de l'ordre de vente non exécuté, le ministre du Travail qui saisit d'urgence la section permanente du Conseil supérieur des retraites ouvrières. La décision ministérielle intervenue est notifiée à la Caisse des dépôts et consignations par le ministre du Travail.

(1) Ces emplois sont : pour les caisses patronales et syndicales, les prêts garantis par premières hypothèques sur les immeubles appartenant aux entreprises auxquelles correspondent ces caisses et jusqu'à concurrence de la moitié de leur valeur ; pour les syndicats de garantie solidaire : les immeubles situés en France jusqu'à concurrence du tiers de leurs fonds et en commandites industrielles ou en prêts à des exploitations industrielles de solvabilité notoire et ayant leur siège en France et ce jusqu'à concurrence du dixième de leurs fonds confondu dans le tiers précédent.

(2) Ces placements sont :

3^o Acquisitions de terrains incultes à reboiser ou de forêts existantes ;

4^o Les prêts aux institutions visées par l'article 6 de la loi du 12 avril 1906 et aux institutions de prévoyance et d'hygiène sociale reconnues d'utilité publique, ou les prêts hypothécaires sur habitations ouvrières ou jardins ouvriers, ainsi que les obligations de sociétés d'habitations à bon marché établies conformément à la même loi du 12 avril 1906.

mande est adressée par la caisse d'assurance au ministre du Travail, avec le dossier, pour être soumise au Conseil supérieur des retraites ouvrières. Le ministre du Travail notifie sa décision à la caisse d'assurance et, en cas d'autorisation, à la Caisse des dépôts et consignations, qui met les fonds à la disposition de la caisse d'assurance.

Pour chaque versement à effectuer en vertu des placements ci-dessus, la demande de la caisse d'assurance doit parvenir à la Caisse des dépôts et consignations huit jours au moins avant la date du versement.

La Caisse des dépôts et consignations n'y donne suite que si le compte de la caisse d'assurance présente une disponibilité suffisante.

Les opérations faites par la Caisse des dépôts pour le compte des caisses d'assurance le sont à titre gratuit, sous réserve toutefois du remboursement des droits ou frais de courtage ou d'acquisition.

D'autre part, la Caisse des dépôts et consignations conserve pour le compte des diverses caisses d'assurance les titres de rentes et de valeurs mobilières négociables faisant partie de leur portefeuille ; elle reçoit, aux diverses échéances, les arrérages, intérêts ou dividendes ; elle encaisse, lorsqu'il y a lieu, les sommes provenant du remboursement total ou partiel des titres et des lots et primes attribués.

Les rentes et les valeurs mobilières négociables doivent être représentées par des certificats ou titres nominatifs, toutes les fois qu'il est possible d'en obtenir.

Néanmoins, les titres de propriété ou de créance et de valeurs mobilières non négociables sont conservés par les caisses d'assurance, qui poursuivent directement les recouvrements à effectuer.

Les recettes et les dépenses portées au fonds spécial provenant de la vente des timbres ainsi qu'aux comptes courants particuliers des caisses d'assurance sont imputées à compter, pour les recettes, du dernier jour de la dizaine et, pour les dépenses, du premier jour de la dizaine pendant laquelle elles sont effectuées.

Tout transfert entre les comptes particuliers ou entre le fonds spécial et les comptes particuliers des caisses d'assurance prend valeur du jour de l'opération.

Les achats en bourse entrent en compte du jour de l'acquisition et les ventes du jour de l'encaissement.

§ 2. — *Le placement des fonds.*

On peut concevoir deux systèmes extrêmes et diamétralement opposés quant à l'emploi des fonds des caisses d'assurance. Le premier consiste à laisser pleine et entière liberté aux caisses intéressées ; elles effectuent les placements selon leur bon plaisir, guidées exclusivement par l'intérêt des assurés et le sentiment de leur responsabilité. Un tel système peut paraître séduisant : il assurera un intérêt élevé et influera, par conséquent, d'une manière

heureuse sur la quotité de la pension ; il fournira des capitaux aux entreprises industrielles et commerciales et contribuera largement à la prospérité du pays, échappant ainsi au reproche d'accumuler des sommes considérables dans les caisses de l'Etat. En réalité, ce système ne vaut que ce que valent les administrateurs des caisses : une telle liberté assurera la prospérité des caisses entre les mains d'administrateurs avisés et prudents ; elle aboutira, au contraire, rapidement à la faillite de l'entreprise si elle échoit à des gens inexpérimentés ou téméraires. Aussi, pratiquement, ne saurait-on l'admettre sans réserve lorsqu'il s'agit d'assurances ouvrières. La nature particulière des fonds confiés, le but auquel ils sont destinés doit faire rejeter de la pratique un système qui implique trop d'aléa. Il est vrai que l'Etat pourrait garantir la quotité des pensions. Mais il ne saurait le faire sans se réserver un contrôle serré et efficace. La responsabilité sans contrôle ne peut se concevoir ; elle est contraire au bon ordre des finances publiques.

Le second système, absolument opposé, consiste à ne permettre aux caisses d'assurance que l'emploi de valeurs de toute sécurité, de tout repos, fonds d'Etat ou valeurs jouissant de la garantie d'Etat. Il est à l'abri de toute critique au point de vue de la sécurité ; il est, au contraire, fort défectueux en ce qui concerne la productivité ; il est enfin très mauvais au point de vue économique. Nous en avons fait l'expérience en France pour le placement des fonds des caisses d'épargne ordinaires jusqu'en 1895 et

l'on a pu en constater les inconvénients. « Il faut, écrivait M. Léon Say en 1889, regarder en face le danger d'une accumulation de milliards sous la responsabilité de l'Etat. Si on n'a pas le courage de faire une réforme profonde, on sera entraîné à créer incessamment des valeurs publiques pour absorber les épargnes de la nation et on portera atteinte, en accroissant les charges du budget, en décourageant l'initiative industrielle ou commerciale, aux facultés productrices du pays. »

Ces deux partis extrêmes présentent donc de gros inconvénients : le premier va à l'encontre des intérêts bien compris des assurés ; le second pèse lourdement sur la prospérité économique de la nation. Il faut, par conséquent, trouver un moyen terme qui concilie la sécurité avec l'utilisation.

Dans quelle mesure le législateur de 1910 a-t-il réalisé ces conditions ?

Ce sont les articles 15, § 2 et 19, §§ 7 et 10 de la loi du 5 avril 1910 qui déterminent les placements autorisés en matière de retraites ouvrières. Ces placements peuvent être divisés en deux catégories :

1° Ceux qui sont autorisés sans aucune limitation de maximum et sans l'avis du Conseil supérieur des retraites ouvrières. Ils comprennent : les valeurs de l'Etat ou jouissant de sa garantie, les prêts aux départements, communes, colonies ou pays de protectorat, établissements publics, Chambres de commerce, et obligations foncières ou communales du Crédit Foncier ;

2° Ceux dont il ne peut être fait usage que dans une proportion déterminée des sommes à placer et sur l'avis favorable du Conseil supérieur des retraites ouvrières. Ce sont : a) Jusqu'à concurrence d'un quatre centième, les acquisitions de terrains incultes à reboiser ou de forêts existantes ; — b) jusqu'à concurrence du dixième, les prêts aux institutions visées par l'article 6 de la loi du 12 avril 1906 et aux institutions de prévoyance et d'hygiène sociale reconnues d'utilité publique, ou les prêts hypothécaires sur habitations ouvrières ou jardins ouvriers, ainsi que les obligations de sociétés d'habitations à bon marché établies conformément à la même loi du 12 avril 1906.

Les institutions visées à l'article 6 de cette loi sont : les sociétés de construction de maisons à bon marché, les sociétés de crédit ayant pour objet de faciliter l'achat, la construction ou l'assainissement de ces maisons. Quant aux institutions de prévoyance et d'hygiène sociales, il faut entendre par là les sanatoria, les dispensaires, les maisons de convalescence et de cure, les bains populaires, etc. On désigne ces divers placements sous le terme générique de placements sociaux.

C'est là le droit commun de toutes les caisses d'assurance. Ces cadres ont été quelque peu élargis pour les caisses à type patronal. En effet, outre les placements qui viennent d'être énumérés, les caisses patronales et syndicales peuvent employer leurs fonds en prêts garantis par premières hypothèques sur les immeubles appartenant aux entreprises auxquelles correspondent lesdites caisses et jus-

qu'à concurrence de la moitié seulement de leur valeur.

De même les caisses de syndicats de garantie solidaire peuvent utiliser leurs fonds jusqu'à concurrence du tiers en immeubles situés en France, et jusqu'à concurrence du dixième (confondu dans le tiers précédent) en commandites industrielles ou en prêts à des exploitations industrielles de solvabilité notoire et ayant leur siège en France.

Les placements de première catégorie n'appellent aucune observation. Il s'agit, en effet, de valeurs d'Etat ou similaires qui, dès lors, présentent une sécurité presque absolue. Elles n'ont que l'inconvénient d'être peu productives (1).

Quant aux acquisitions de terrains incultes à reboiser ou de forêts existantes, la proportion très restreinte dans laquelle elles peuvent être effectuées diminue la portée des réflexions auxquelles elles seraient susceptibles de donner lieu.

Il en est tout autrement pour les placements dits « sociaux », dont la proportion est sensiblement plus élevée et qui pourront atteindre un chiffre important (2). Beaucoup

(1) Voyez sur les conséquences de ces placements au sujet de l'amortissement de la dette publique, une note publiée dans le *Rapport Guieysse* de 1893.

(2) Ainsi le portefeuille de la Caisse nationale des retraites (à la section spéciale des retraites ouvrières) était de 2.964.436 fr. 37 au 15 avril 1912. Cette caisse pouvait donc, à cette date, consentir au placement social de près de 300.000 francs. Elle a d'ailleurs été autorisée par arrêté du ministre du Travail du 25 juin 1912, à donner suite à une demande d'emprunt de 225.000 francs formée par la société d'habitations à bon marché dite « L'immobilière de Sachaux ».

de bons esprits ont regretté que cette proportion ne soit pas plus élevée : ils ont invoqué l'exemple de l'Allemagne qui, en 1908, sur un capital de 1 milliard 900 millions de marks, en avait affecté 729 millions, soit les trois huitièmes, à des institutions d'hygiène sociale. En réalité, comme on l'a fait justement remarquer, si l'expérience de l'Allemagne en matière d'assurance ouvrière peut nous servir d'orientation, elle ne saurait faire, de notre part, l'objet d'une imitation servile. Là, en effet, il s'agit d'une assurance-invalidité ; il va de soi que les caisses ont le plus grand intérêt à combattre par l'hygiène les maladies longues et incurables. Rien de semblable en France. L'assurance de la loi de 1910 est une assurance-vieillesse, et ce n'est qu'à titre exceptionnel, « en cas d'incapacité absolue et permanente de travail », que l'article 9 prévoit une retraite anticipée d'invalidité. Sans doute, il n'est pas contestable que les institutions d'hygiène sont du plus grand intérêt pour un pays ; par une lutte incessante et efficace contre les fléaux qui ravagent les sociétés modernes, elles constituent un élément essentiel de la vitalité d'une nation. Mais il ne faut pas oublier qu'elles ont toujours en quelque mesure un caractère d'assistance ; elles s'adressent à des pauvres, à des déshérités et, dès lors, doivent faire beaucoup avec peu. Elles doivent donc emprunter à un taux très bas. Or, il faut se garder d'imposer aux caisses d'assurance un sacrifice au détriment des intérêts de leurs adhérents. « Il s'agit, déclarait au Sénat M. Cochery, alors ministre des Finances, de capitaux accumulés dans le dessein

tout spécial de constituer les retraites ouvrières les plus élevées possibles... Il y a donc pour l'Etat le devoir étroit de limiter l'emploi des versements de manière à ce qu'ils soient réellement productifs d'intérêts suffisants. Nous devons nous demander si ces institutions sont, dans leur ensemble, de nature à produire pour les assurés aux caisses de retraites un revenu permettant de réaliser les retraites que nous cherchons à établir pour eux ». Autrement dit, les placements de cette nature ne se justifient qu'en tant qu'ils produisent un intérêt normal ; et c'est en s'inspirant de cette considération que le législateur a limité d'office la proportion qu'ils pourraient occuper dans le portefeuille des caisses d'assurance.

Sauf les exceptions peu importantes admises en faveur des caisses patronales, syndicales et syndicats de garantie solidaire, les caisses d'assurance ne peuvent, on l'a vu, utiliser aucune valeur industrielle.

Cependant, dans le projet de la Commission de la Chambre, de 1904, les caisses étaient autorisées à placer le cinquième de leurs fonds en valeurs de cette nature. Le rapporteur, M. Guieysse, écrivait à ce sujet : « La dissémination de ces sommes sur un grand nombre de valeurs bien choisies viendrait donner un grand encouragement à l'industrie française en associant plus étroitement les ouvriers aux entreprises qui ne subsistent et ne prospèrent que par leur travail (1). » Au nom de la sécurité des place-

(1) Dans son rapport de 1893, M. Guieysse écrivait dans le même sens : « Au lieu de provoquer une absorption des capitaux de l'épargne

ments et du caractère particulier des fonds, le ministre des Finances demanda et obtint le rejet de ce texte (1).

Il est permis de penser que le législateur a fait preuve, en cette occasion, d'une prudence presque excessive ; il ne manque pas de valeurs industrielles qui, tout en rapportant un intérêt supérieur aux fonds d'Etat, présentent des garanties de solidité et de stabilité, sauf à exercer un contrôle sur le choix de ces valeurs et à déterminer la proportion de la fortune des caisses à employer de cette manière.

D'ailleurs, à supposer que des pertes provenant des placements défectueux eussent pu se produire parfois, n'auraient-elles pas été largement compensées par la productivité beaucoup plus élevée des capitaux. C'est encore

et de la prévoyance, en les employant en rentes d'Etat, ce qui ne produit, en réalité, qu'un déplacement des créanciers de la dette publique sous l'apparence d'un amortissement, il est nécessaire de donner la plus grande expansion à ces capitaux en les renvoyant à leurs sources originaires, le commerce et l'industrie. Au lieu de capitaux morts pesant de tout leur poids officiel sur le marché financier, il faut des capitaux rendant la vitalité aux grandes entreprises industrielles, fructifiant pour la plus grande prospérité de la richesse publique et astreints à un roulement continu en créant des œuvres utiles à la patrie et en répandant le travail dans la masse entière des citoyens. »

Il rappelait en outre la proposition de M. J. Siegfried portant création d'une caisse des emprunts départementaux et communaux qui exproprierait en fait le Crédit foncier et proposait de se servir de la Caisse des retraites à cet effet.

(1) Le crédit agricole mutuel et le crédit maritime ont été écartés pour des raisons analogues. En outre, pour le crédit maritime on fit valoir que les sociétés instituées à cet effet n'avaient pas d'existence légale (séance du 30 janvier 1906) ; elles devaient, en effet, n'être organisées que par la loi du 23 avril de la même année.

ce que pensait M. Guieysse : « Comme le revenu obtenu est notablement supérieur à celui des valeurs d'Etat, le taux moyen des placements sera supérieur à 3 0/0, en admettant même quelques mauvais placements (1). » Et l'on peut ajouter : l'industrie aurait profité de ces capitaux.

Quelles que soient au surplus les extensions dont peut se révéler susceptible à l'expérience le système adopté, il n'est pas douteux que dans les conditions actuelles il offre, pour les intéressés, une sécurité absolue et contient déjà en puissance l'amorce de tout un réseau nouveau d'œuvres d'intérêt social. L'avenir permettra peut-être de s'engager plus hardiment dans cette voie et de faire également une place moins parcimonieuse aux placements industriels pour l'utilité et la prospérité du pays.

(1) On pouvait d'ailleurs, pour obvier aux conséquences funestes de placements défectueux, établir une garantie mitigée de l'Etat dans le genre de celle qui fonctionne sous la loi du 1^{er} avril 1898 sur les accidents du travail. Dans la loi du 5 avril 1910 il existe bien un fonds de réserve, mais son usage est tout autre.

CHAPITRE VI

LA COMPTABILITÉ D'ASSURANCE DES CAISSES

Conformément aux dispositions du Décret du 25 mars 1911, modifié par le Décret du 6 août 1912 (1), les caisses (2) admises à faire la retraite par la loi des retraites ouvrières doivent monter une *comptabilité d'assurance*. Cette comptabilité doit être entièrement distincte de la *comptabilité générale* que ces institutions peuvent avoir à tenir pour les services dont elles se chargent (3) quelle qu'en soit la nature ; elle nécessite la tenue d'une caisse ne comprenant que les fonds afférents au service d'assurance à l'exclusion de ceux appartenant en propre à l'établissement (4). Toutefois, les caisses départementales ou régio-

(1) Voyez les articles 49, 78, 91 suivant la nature des caisses.

(2) Nous parlons des caisses autonomes, les dispositions du § 2 de l'art. 14 de la loi maintenant la Caisse nationale des retraites sous son régime antérieur.

(3) Ce sont, en général, des services d'assurance contre la maladie, l'invalidité, quelquefois le chômage.

(4) Il s'agit ici des frais d'administration alloués par l'Etat conformément à l'art. 12 de la loi.

nales ne possèdent qu'une seule comptabilité et une seule caisse.

Les opérations du service administratif, c'est-à-dire les opérations budgétaires, sont décrites dans les mêmes écritures que les opérations financières d'assurance, et les fonds, qu'ils appartiennent au service administratif ou au service d'assurance, sont confondus dans la même caisse (1).

La comptabilité spéciale d'assurance comportant des opérations financières et des opérations techniques, se divise en :

Comptabilité financière d'assurance ;

Comptabilité technique d'assurance.

A, La comptabilité financière d'assurance.

L'expression « comptabilité financière d'assurance » s'applique à toutes les écritures passées pour constater les recettes et les dépenses effectuées par les caisses d'assurance,

(1) Cette particularité est une conséquence de la mise à la disposition de ces caisses par l'Etat, d'avances remboursables conformément à l'article 38 de la loi. Elles soumettent au contrôle de l'administration leur budget et leur compte administratif. (Voyez le Décret du 24 août 1911).

De même les caisses mutualistes et syndicales professionnelles qui ont obtenu des avances remboursables, sont tenues de justifier de l'emploi des fonds mis à leur disposition par la production aux ministres du Travail et des Finances d'états soumis au visa des agents du contrôle financier (art. 103 du Décret du 25 mars 1911, modifié par le Décret du 6 août 1912).

soit directement, soit par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations, ainsi qu'à celles qui ont trait à la tenue des comptes individuels des assurés, au paiement des arrérages de retraites et au remboursement des capitaux réservés.

La comptabilité financière d'assurance comprend ainsi ;

- 1° Les écritures proprement dites ;
- 2° La tenue des comptes individuels des assurés ;
- 3° Le paiement des arrérages de retraites et le remboursement des capitaux réservés (1).

Les règles concernant la comptabilité financière d'assurance ont été fixées par l'Instruction du 20 juin 1911 pour les caisses mutualistes et syndicales professionnelles, par le Décret du 24 août 1911 et l'arrêté interministériel du 28 du même mois pour les caisses départementales et régionales (2). Quant à la comptabilité financière des caisses patronales, elle est fixée par le décret d'autorisation ; pratiquement et sauf quelques modifications de détail sans

(1) Elle aboutit, à la fin de chaque trimestre et en fin d'année, à l'établissement d'un relevé général faisant ressortir, par nature de recettes et de dépenses, le total des opérations du service des retraites, mais elle ne fournit qu'une partie des éléments nécessaires pour dresser, à la date du 31 décembre de chaque année, l'inventaire présentant la situation active et passive de la caisse d'assurance, en ce qui concerne les mêmes opérations.

Les éléments que la comptabilité financière n'est pas en mesure de fournir, notamment le chiffre des réserves mathématiques, sont donnés par la comptabilité technique d'assurance.

(2) Ces règles ne diffèrent entre elles qu'en ce qui est nécessaire pour la tenue des opérations relatives au service administratif des caisses départementales.

importance, elle comporte l'application pure et simple de l'Instruction du 20 juin 1911.

Ecritures proprement dites. — La comptabilité financière d'assurance est tenue par gestion annuelle et en partie double.

En dehors du livre-journal et du grand livre (1) qui ne présentent que les résultats généraux des écritures sans aucun détail, elle comporte :

1° Plusieurs registres élémentaires destinés à l'inscription journalière de toutes les opérations et à la détermination des totaux pour lesquels des articles globaux sont passés au livre-journal (2);

(1) Il comporte seulement huit comptes qui figurent dans l'ordre suivant :

- 1° Balance d'entrée ;
- 2° Caisse ;
- 3° Caisse des dépôts et consignations ;
- 4° Capitaux employés ;
- 5° Avances pour allocations viagères et bonifications ;
- 6° Assurés ;
- 7° Retenues en vertu d'oppositions ;
- 8° Indemnités et remises.

(2) Les registres élémentaires sont au nombre de trois :

- 1° Le registre à souches des recettes en numéraire ;
- 2° Le registre des paiements en numéraire ;
- 3° Le registre des opérations de la Caisse des dépôts et consignations.

Les deux premiers registres sont utilisés pour l'inscription des opérations en numéraire effectuées directement par la caisse d'assurance.

Le troisième, sauf en ce qui concerne les opérations passées par *Caisse*, est servi au reçu des avis de crédit ou de débit émanant de la Caisse des dépôts et consignations. Ces avis sont transmis à la Caisse d'assurance par l'intermédiaire du receveur des finances de l'arrondissement.

2° Un carnet de développement des comptes du grand-livre qui, servi en fin de quinzaine à l'aide des registres élémentaires dont il reproduit les totaux partiels journaliers, permet d'obtenir à chaque arrêté d'écritures la décomposition, par nature d'opérations, des totaux du débit et du crédit de chaque compte du grand-livre (1) ;

3° Un carnet des relevés généraux des écritures, où sont consignés les résultats de chaque arrêté d'écritures (2) ;

4° Un carnet des capitaux employés, où un compte est ouvert à chaque nature de titres possédés par la caisse d'assurance ou d'emplois de capitaux, à l'effet de suivre

(1) Les articles étant passés au livre-journal pour leur montant global par compte intéressé, les comptes du grand-livre ne sont pas susceptibles d'un dépouillement par nature d'opérations. Le carnet de développement a pour objet d'y remédier.

(2) Les écritures sont arrêtées obligatoirement :

1° A chaque vérification d'un agent du contrôle ;

2° A la fin de chaque trimestre, après la dernière opération constatée à la date des 31 mars, 30 juin, 30 septembre et 31 décembre.

Elles peuvent être arrêtées en outre toutes les fois que la caisse d'assurance le juge à propos en vue d'en constater la régularité.

En ce qui concerne les registres élémentaires, le livre-journal et le grand-livre, tous les arrêts effectués en cours d'année sont provisoires et l'arrêté du 31 décembre est seul définitif. A la suite de ce dernier arrêté, tous les comptes sont soldés par *Balance d'entrée* et les soldes seuls sont repris dans les écritures à la date du 1^{er} janvier.

Le carnet de développement est au contraire arrêté définitivement à la fin de chaque trimestre, mais les arrêts effectués en cours de trimestre ne sont que provisoires. Ce carnet ne donne ainsi jamais autre chose que les totaux des opérations, par nature, depuis le premier jour du trimestre.

les mouvements de valeurs, ainsi que l'encaissement des arrérages de rentes, des coupons ou des intérêts. Le carnet des capitaux employés comporte, en outre, un tableau récapitulatif des mouvements de valeurs pour l'ensemble desdits capitaux.

Les grattages, de même que les ratures ou surcharges à l'encre noire, sont interdits aussi bien dans les registres auxiliaires qu'au livre-journal et au grand-livre.

Les pièces justificatives des opérations de recettes et de dépenses sont conservées au siège même de la caisse d'assurance. Elles doivent être classées avec soin et tenues, à tout instant, à la disposition des agents vérificateurs.

En dehors des pièces justificatives proprement dites, c'est-à-dire des acquits donnés par les parties prenantes et des avis de débit ou de crédit de la Caisse des dépôts et consignations, les caisses d'assurance sont tenues de conserver dans les mêmes conditions :

1^o Les titres afférents aux emplois de capitaux effectués directement par elles, ainsi que les actes y relatifs ;

2^o Les documents et états de toute nature qu'elles ont reçus, soit du ministère du Travail, soit de la Caisse des dépôts et consignations, soit de la préfecture, relativement aux sommes à porter au compte individuel de chaque assuré, aux allocations et bonifications à ajouter au montant de la pension principale d'un assuré dont la retraite vient d'être liquidée, etc. ;

3^o Les récépissés qui leur ont été délivrés par le receveur

des finances de l'arrondissement, en échange des certificats de vie acquittés (ou des pièces qui en tiennent lieu) à transmettre à la Caisse des dépôts et consignations ou au ministère du Travail en vue du remboursement de leurs avances sur allocations viagères et bonifications.

Tenue des comptes individuels. — Un compte individuel est ouvert à chaque assuré dans les écritures de la caisse d'assurance choisie par lui.

Les comptes sont tenus sur des registres reliés comportant un certain nombre de formules conformes à un modèle déterminé (1) et numérotées à l'avance.

L'usage des comptes mobiles est formellement interdit.

La tenue du compte individuel comporte exclusivement l'inscription à ce compte des éléments constitutifs de la retraite de l'assuré et l'envoi à ce dernier d'un bulletin de situation annuelle.

Normalement les comptes individuels sont servis chaque année, au moment de l'arrivée de la carte annuelle (2) et

(1) Il figure sous le n° 14 des modèles de l'Instruction du 20 juin 1911 et a été modifié par l'arrêté interministériel du 18 juillet 1912.

(2) Eventuellement des inscriptions supplémentaires sont faites aux comptes individuels des intéressés en cas de réception :

1° D'un versement effectué en espèces par application du paragraphe 4 de l'article 19 de la loi du 5 avril 1910 ;

2° D'une fiche constatant un versement effectué à la suite d'une condamnation prononcée par application de l'article 23 de la même loi ;

3° D'un avis du ministre du Travail concernant un prélèvement effectué sur le fonds de réserve en exécution de l'article 171 du décret du 25 mars 1911 ;

d'après les chiffres portés par la préfecture sur cette carte, après vérification, par la caisse d'assurance, de l'exactitude de ces chiffres (1).

Le bulletin annuel adressé par les caisses à leurs affiliés comporte l'inscription :

1^o Du montant global des rentes éventuelles pour versements, d'une part, et pour majorations, d'autre part, constaté au compte individuel à la dernière ligne afférente à l'année précédente ;

2^o Le détail des inscriptions effectuées audit compte du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année.

Les rentes provenant des allocations ou bonifications de l'Etat versées au compte de l'assuré font l'objet d'une totalisation spéciale, qui permet de donner sur le bulletin la décomposition de l'ensemble des rentes éventuelles pour versements faits à ce titre dans l'année envisagée (2).

4^o D'un avis du trésorier-payeur général afférent à un versement fait par l'Etat à titre d'allocation ou de bonification liquidée dans les conditions prévues par l'article 5, § 4 de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes.

(1) Les caisses d'assurance ne sont pas admises à rectifier d'office les erreurs qu'elles auraient constatées ou qui leur auraient été signalées par un agent du contrôle ou par l'intéressé à la suite de la réception de son bulletin annuel.

Quelles que soient la nature de l'erreur constatée et l'époque de sa constatation, la rectification est toujours effectuée à l'aide d'un bordereau rectificatif.

(2) L'envoi du bulletin annuel sous pli recommandé permet aux caisses de détruire les cartes un an au moins après.

En conservant et en classant avec soin les reçus de la poste, elles se mettent ainsi à l'abri de toute réclamation ultérieure de la part des intéressés. Un procédé de classement commode est celui qui

Paiement des arrérages de retraites et remboursement des capitaux réservés. — Nous avons déjà envisagé les diverses formalités que ces opérations nécessitent d'une façon générale (1). Il nous suffira de rappeler que la liquidation de la pension de retraite est faite par la caisse d'assurance, qui est informée par le ministre du Travail du montant de l'allocation viagère et de la bonification. Elle inscrit alors le montant de la retraite sur un carnet spécial (2) et délivre à l'intéressé un extrait d'inscription détaché du carnet à souches, qui servira de titre au titulaire.

Quant aux remboursements de capitaux, la caisse en arrête le montant en additionnant la colonne du compte individuel où sont inscrits les versements annuels à capital réservé. Elle informe (3) à cet effet les ayants droit du décédé qui encaissent la somme qui leur revient moyennant quittance.

B. La comptabilité technique d'assurance.

Par opposition à la comptabilité financière d'assurance, l'expression « comptabilité technique d'assurance » s'entend consiste à coller le reçu de la poste dans la colonne d'observations du compte individuel.

Par décret du 29 juin 1912 la taxe d'affranchissement du bulletin annuel est fixée à un centime, à condition que ce bulletin soit placé sous bande mobile.

(1) Cf. chapitre IV, §§ 1 et 3.

(2) N° 17 de l'Instruction du 20 juin 1911.

(3) Avis n° 25, *ibidem*.

tend des opérations d'assurance proprement dites telles que l'établissement des tarifs et des barèmes, l'inscription des rentes éventuelles au compte individuel des assurés, la liquidation des retraites, le calcul des réserves mathématiques et la détermination de l'actif et du passif des caisses d'assurance fonctionnant dans les conditions prévues par la loi du 5 avril 1910 et le décret du 25 mars 1911 (1).

(1) Pour bien se rendre compte de l'utilité de la comptabilité technique d'assurance, il est nécessaire de se rappeler le mécanisme de la rente viagère. Pour constituer une rente viagère sur une tête d'âge donné, il faut déposer dans une caisse un capital tel que si le bénéficiaire vit exactement la durée probable de son existence, ce capital y compris les intérêts des placements, doit servir intégralement à lui assurer la rente prévue jusqu'à la fin de sa vie. C'est là la théorie. Pratiquement, il ne peut en être ainsi que si l'on opère sur un grand nombre d'individus soumis à des risques semblables, car il s'opère une compensation entre ceux qui vivent plus longtemps que l'âge normal de la mort et ceux qui vivent moins. Lorsqu'il s'agit d'une rente viagère *différée*, c'est-à-dire qui n'est acquise qu'après un certain nombre de versements (par opposition à la rente viagère immédiate), le capital constitutif de la rente peut être, soit payé par une série de primes fixes déterminées à l'avance ; dans ce cas on connaît le jour du contrat le montant de la rente (c'est ainsi que procèdent en général les compagnies d'assurance), soit par une série de versements dits à primes uniques, c'est-à-dire considérés comme des capitaux indépendants produisant leurs effets simultanés à un âge déterminé pour la constitution de la rente. C'est ce dernier système qui est pratiqué par la Caisse nationale des retraites et les Caisses d'assurance de la loi des retraites ouvrières. La rente produite par les versements annuels capitalisés est calculée chaque année, si bien que lorsque l'âge de la retraite est arrivé, il suffit d'additionner les rentes éventuelles inscrites chaque année. D'où, la rente éventuelle annuelle variant avec le montant des versements le total de la rente ne peut être connu qu'au moment de la liquidation de la pension.

Ces notions très sommaires permettent de se rendre compte que pour un versement déterminé la rente éventuelle à un âge fixé varie

Les opérations de comptabilité technique sont une conséquence du système de la capitalisation adoptée pour certains éléments constitutifs de la retraite (1). Les règles suivant lesquelles s'effectue cette capitalisation sont contenues dans l'article 12 de la loi (2) et le titre VIII du ré-

avec la durée probable de la vie des assurés, avec le taux d'intérêt des placements, avec les conditions particulières du contrat (prorata au décès, réserve de capital, etc.). D'où la nécessité de connaître la durée probable de la vie des assurés par les tables de mortalité, de calculer le taux moyen de l'intérêt des placements, etc., pour établir des tarifs et barèmes. D'autre part, dans un système de rente différée, la créance de l'assuré contre la Caisse ne vaut que ce que vaut la situation financière de cette dernière. D'où la nécessité de connaître à des époques plus ou moins rapprochées la situation active et passive des caisses. La situation active est donnée par les recettes effectuées ; la situation passive comprend non seulement les dépenses faites, mais encore les engagements pris vis-à-vis des assurés. Ce dernier élément est donné par le calcul des réserves mathématiques, c'est-à-dire du capital nécessaire pour faire face aux engagements pris. Ce calcul fait donc aussi partie de la comptabilité technique.

(1) Ce sont les versements ouvriers, les contributions patronales et les majorations de l'Etat.

(2) ART. 12. « Les tarifs des retraites sont calculés pour chacune des caisses visées à l'article 14 dans des conditions déterminées par un règlement d'administration publique rendu sur la proposition des ministres du travail et des finances, après avis du Conseil supérieur des retraites ouvrières, d'après le taux d'intérêt des placements de chaque caisse et provisoirement d'après la table de mortalité de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Le taux d'intérêt est gradué par décime.

Des décrets rendus sur la proposition des ministres du travail et des finances arrêteront, sur le vu des statistiques établies par le ministre du travail, de nouvelles tables de mortalité pour les retraites de vieillesse régies par la présente loi, ainsi que des tables de mortalité spéciales pour la liquidation des retraites anticipées d'invalidité.

Les tarifs ne comportent pas de prorata au décès. Ils ne comprennent que des âges entiers, les versements étant considérés comme effectués par les intéressés à l'âge qu'ils ont accompli au cours de l'année dans laquelle les versements sont reçus par l'organisme d'assurance.

glement d'administration publique. Elles ont été précisées par un arrêté interministériel du 18 juillet 1812 et une Instruction du ministre du Travail du 19 du même mois.

Tarif et barèmes. — On appelle tarif un tableau indiquant pour une assurance déterminée les droits à payer par l'assuré; ou, encore la rente auquel l'intéressé a droit pour la prime qu'il a versée.

En matière de rente viagère, le tarif indique, en général, la rente à laquelle l'assuré a droit pour chaque franc versé à un âge déterminé. On appelle barème un recueil de calculs tous faits à l'aide de tarifs. C'est l'application des tarifs à des éléments déterminés. Dans l'assurance viagère les barèmes donnent, par exemple, pour tout âge, la valeur d'une rente de un franc différée à un âge déterminé, ou d'une rente immédiate de un franc.

Les premiers éléments qui servent à établir les tarifs sont les tables de mortalité et le taux de l'intérêt; il en est d'autres moins importants dont il faut aussi tenir compte, notamment la périodicité du paiement des cotisations et des termes de rente, la question du prorata au décès.

Les tarifs ne comportent pas de chargements pour les frais d'administration des divers organismes; il y est pourvu par une allocation forfaitaire par compte d'assuré ayant donné lieu dans l'année à des opérations de recettes ou de dépenses ».

Il n'y a donc pas un tarif unique, mais autant de tarifs que de caisses d'assurance, sauf pendant les premières années d'application de la loi et pendant les deux premières années de fonctionnement de chaque caisse (art. 29, décret 25 mars 1911); c'est une conséquence de la liberté laissée à l'assuré de choisir sa caisse.

Lorsque ces éléments sont arrêtés, la confection du tarif n'est plus qu'une opération mathématique (1).

Des dispositions de la loi et du règlement il résulte que les tarifs applicables aux versements sujets à capitalisation sont établis en tenant compte : des chances de mortalité, de l'intérêt composé du capital et de la réserve du capital s'il y a lieu.

En outre, les tarifs ne comportent pas de prorata au décès. Ils ne comprennent que des âges entiers, les versements étant considérés comme effectués par les intéressés à l'âge qu'ils ont accompli au cours de l'année dans laquelle les versements sont reçus par l'organisme d'assurance.

Les tarifs ne comportent pas de chargements pour les frais d'administration des divers organismes ; il y est pourvu par une allocation forfaitaire par compte d'assuré ayant donné lieu dans l'année à des opérations de recettes ou de dépenses.

Les tarifs sont applicables par période entière d'une année.

(1) Les tarifs établis à l'aide de ces éléments permettent de fixer les primes *pures*, c'est-à-dire théoriquement nécessaires et suffisantes pour que l'assureur ne fasse ni perte ni gain. D'où pour les sociétés commerciales la nécessité de majorer ces primes pour réaliser des bénéfices. La prime arrêtée à cet effet est appelée prime *brute* ou commerciale. Les opérations faites en vertu de la loi des retraites ouvrières ne peuvent donner lieu qu'à l'établissement de primes pures. En effet, les Caisses n'ont pas de bénéfices à réaliser et d'autre part l'Etat leur accorde une indemnité de 1 franc par compte d'assuré pour faire face à leurs frais d'administration.

Ils sont établis sur l'unité de franc de versement et les calculs effectués jusqu'à la deuxième décimale exclusivement.

Tables de mortalité. — Les chances de mortalité seront calculées provisoirement d'après la table de mortalité de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (1), et ultérieurement d'après les tables spéciales qui seront établies de la façon suivante :

Il est adressé chaque année par le maire de chaque commune au préfet une liste des personnes qui y résident et qui sont en possession de pensions de retraite liquidées en vertu de la loi du 5 avril 1910 ou en instance pour obtenir la liquidation d'une pension.

Il y est annexé un état des personnes inscrites sur les listes d'assurés ou de retraités de l'année précédente dont le décès a été déclaré à la mairie depuis la publication de ces listes.

(1) L'emploi de la table C. R. pour l'application des retraites a été critiqué. Le groupe des assurés de la loi de 1910 est appelé à avoir une vie moyenne moins longue que celle du groupe des affiliés à la C. N. R. D'où tarifs trop bas à l'usage des assurés ouvriers. (Cf. *Sénat*, Séance du 4 novembre 1909, *J. O.* du 5, p. 845. (F. Dreyfus). L'absence d'autre table a mis dans l'obligation d'utiliser celle de la C. N. R. Et, vu la nécessité de porter ces observations sur une période de temps assez longue pour établir une table de mortalité exacte; la table C. R. continuera à être utilisée pendant assez longé temps.

D'ailleurs le tarif de la loi de 1910 ne sera pas le même que celui de la loi de 1886. En effet, les intérêts seront capitalisés annuellement et non trimestriellement. Ensuite, il n'y aura pas de prorata d'arrérages au décès. La première différence abaisse le tarif, la seconde le relève. D'ailleurs, le taux d'intérêt de la C. N. R. est de 3 fr. 50.

Le préfet notifie les décès dès qu'il en a connaissance, aux caisses d'assurance auxquelles étaient inscrites les personnes décédées.

De son côté, chaque caisse d'assurance adresse au ministre du Travail, avant le 1^{er} juillet de chaque année, un état donnant la comparaison entre : 1^o la mortalité prévue par les tables employées pour le calcul de ses tarifs et de ses réserves mathématiques ; 2^o la mortalité réelle de ses assurés d'après les décès survenus au cours de l'année précédente et parvenus à sa connaissance, comme il est dit ci-dessus.

Cet état est accompagné des documents justificatifs dont la nomenclature est arrêtée par le ministre du Travail.

C'est à l'aide de ces documents, ou plutôt des statistiques qu'ils permettront d'établir que les ministres du Travail et des Finances dresseront de nouvelles tables de mortalité pour les retraites de vieillesse, ainsi que des tables de mortalité spéciales pour la liquidation des retraites anticipées d'invalidité.

C'est parmi ces tables que les caisses pourront choisir celle qui se rapproche le plus de la mortalité réelle de leurs assurés (1).

(1) On pourrait supposer que les caisses maintiendront l'usage d'une table où la mortalité serait inférieure à la mortalité réelle dans le but de réaliser des bénéfices. En réalité, la caisse n'a pas intérêt à faire des bénéfices. D'autre part, vu la concurrence entre les caisses, l'application d'un tarif au-dessous de la moyenne aurait pour effet de lui faire perdre ses affiliés. Il semble enfin que le ministre du Travail, en vertu de son droit de surveillance générale sur les caisses,

Taux d'intérêt. — Le taux de l'intérêt est un nouvel élément qui intervient pour une part importante dans l'établissement des tarifs. Aussi s'est-on préoccupé de déterminer les règles à suivre pour le calcul de ce taux.

Aux termes de l'article 127 du Décret du 25 mars 1911, le taux d'intérêt servant à l'établissement des tarifs est gradué par décime ; il est fixé, pour chaque caisse d'assurance, d'après le taux moyen d'intérêt de l'ensemble des placements de fonds effectués pendant l'année précédant le dernier inventaire, mais doit être inférieur à ce taux ; l'écart est au moins égal à 10 centimes, si le taux moyen d'intérêt des placements ne dépasse pas 3 0/0 ; si ce taux est supérieur à 3 0/0, cet écart minimum est augmenté de la moitié de la différence entre le taux de 3 0/0 et le taux moyen effectif d'intérêt des placements, sans que cette règle puisse, toutefois, rendre obligatoire l'adoption d'un écart supérieur à 40 centimes. Les excédents d'actif, résultant de l'application des tarifs ainsi déterminés au calcul des réserves mathématiques, sont portés à un compte spécial pour être affectés, s'il y a lieu, à couvrir les insuffisances ultérieures (1).

pourrait leur enjoindre de se rapprocher de la réalité dans l'application de l'élément mortalité.

(1) Toutefois, le taux d'intérêt servant à l'établissement des tarifs à appliquer pendant les années 1911, 1912 et 1913 est fixé, pour l'ensemble des caisses d'assurance, à 3 0/0.

Les tarifs de toute caisse d'assurance nouvellement créée sont calculés, jusqu'à l'expiration de la deuxième année complète de son fonctionnement, d'après un taux d'intérêt égal à celui appliqué à la

L'application de ces règles permettra de servir aux assurés un intérêt se rapprochant autant que possible de celui du marché des capitaux.

En ce qui concerne le calcul du taux moyen d'intérêt des placements qui constitue la base du taux d'intérêt servant à l'établissement des tarifs, l'art. 128 du même décret dispose :

Le taux moyen d'intérêt des placements effectués pendant une année est évalué d'après leur cours d'achat ; il est déterminé en ne faisant état que des revenus annuels de ces placements et des primes de remboursement effectivement encaissées pendant l'année, à l'exclusion des lots.

Un arrêté concerté des ministres du Travail et des Finances du 18 juillet 1912 a d'ailleurs déterminé les règles de détail d'après lesquelles doivent être calculés le taux moyen d'intérêt des placements.

En voici les principales dispositions :

Dans le premier trimestre de chaque année et après l'arrêté des écritures à la date du 31 décembre de l'année précédente, les caisses d'assurance déterminent le taux moyen d'intérêt des placements effectués pendant cette dernière année dans les conditions prévues par l'article 128

même époque par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. (art. 129, D. 25 mars 1900).

Cependant, elles déterminent comme les autres caisses dans le premier trimestre de chaque année le taux moyen d'intérêt de leurs placements de l'année précédente. Mais, cette opération n'est effectuée que pour ordre (Arrêté inter-ministériel du 18 juillet 1912; art. 2).

du Décret du 25 mars 1911, c'est-à-dire en évaluant les placements d'après leur cours d'achat et en ne faisant état que des revenus annuels desdits placements et des primes de remboursement effectivement encaissées pendant l'année, à l'exclusion des lots.

Le montant des placements au cours d'achat est donné par la comptabilité financière ; il représente exactement le total des opérations portées du 1^{er} janvier au 31 décembre au débit du c/ *Capitaux employés*, abstraction faite du solde débiteur au 31 décembre précédent.

Les revenus annuels des mêmes placements sont évalués en déduisant du revenu brut annuel de chacun d'eux les impôts et les charges, de manière à obtenir le revenu net. Pour les valeurs mobilières et les créances diverses, le revenu net annuel représente le montant de l'échéance, multiplié d'abord par le nombre des échéances annuelles, puis par le nombre des titres. Pour les immeubles, le revenu moyen prévu est diminué des charges normales annuelles qui grèvent la propriété, à l'exclusion des dépenses qui ont pour objet d'en augmenter la valeur.

En vue du calcul du taux moyen des placements, il est fait état du revenu net annuel ainsi déterminé sans qu'il y ait lieu de rechercher si, par suite de l'époque du placement ou de toute autre circonstance, ce revenu net a été encaissé en tout ou en partie ou n'a pas été encaissé pendant l'année. Au contraire, les primes de remboursement ne sont ajoutées, le cas échéant, aux revenus annuels qu'à la condition expresse d'avoir été encaissées le 31 décembre

au plus tard (Décret du 25 mars 1911, art. 128). Bien entendu, il ne s'agit ici que des primes qui proviennent des placements effectués pendant l'année.

Le rapport entre le total des revenus nets annuels et des primes de remboursement multiplié par cent et le montant des placements donne le taux moyen d'intérêt.

Autres éléments des tarifs. — En principe, les arrérages d'une rente viagère sont acquis au propriétaire jusqu'au jour de son décès (art. 1980 C. civ.). Les ayants droit du *de cujus* sont donc fondés à réclamer les arrérages courus depuis la dernière échéance jusqu'au jour du décès du crédientier. Pour les arrérages de la loi des retraites ouvrières il en est autrement. Les caisses bénéficient des arrérages courus au jour du décès du retraité. Mais elles doivent en tenir compte dans l'établissement de leurs tarifs ; il s'en suit qu'en définitive ce sont les crédientiers qui profitent de cette disposition.

En ce qui concerne la capitalisation des intérêts il résulte des dispositions de l'article 12, § 4 de la loi (1) qu'elle doit s'effectuer annuellement.

Enfin les intéressés ont la faculté de stipuler la réserve du capital au profit de leurs ayants droit pour leurs versements personnels. De là la nécessité d'un tarif spécial,

(1) Les tarifs ne comprennent que des âges entiers.

Nous savons que pour la C. N. R. la capitalisation s'effectue trimestriellement. Cette disposition favorable à l'assuré n'a pas été admise pour la loi des retraites par suite des complications qu'elle entraîne.

beaucoup moins élevé (1) que le tarif à capital aliéné (2).

Inscription des rentes éventuelles au compte individuel des assurés. — Elle résulte de l'application des tarifs aux versements faits par les assurés. Il faut, à cet effet, connaître l'âge de l'intéressé. Or, l'article 12, § 4 de la loi dispose que les versements sont considérés comme effectués par les intéressés à l'âge qu'ils ont accompli au cours de l'année dans laquelle les versements sont reçus par l'organisme d'assurance. Pas de difficultés lorsque les versements sont faits directement en numéraire à la caisse : dans ce cas, le compte individuel est crédité chaque année des versements obligatoires ou facultatifs effectués du 1^{er} janvier au 31 décembre. Mais c'est là une exception ; pratiquement, les versements se font au moyen de timbres et les caisses n'en sont informées qu'après un délai assez long. Dans ce cas, le compte individuel de l'assuré est crédité par la

(1) Voici quelques exemples tirés du tarif C. R. (R. O.) 3 0/0. — Rente viagère à 65 ans produite par chaque franc versé.

	AGE DU VERSEMENT								
	3 ans	11 ans	16 ans	21 ans	26 ans	36 ans	46 ans	56ans	65 ans
Capital aliéné	1,33	1,02	0,86	0,72	0,60	0,41	0,28	0,18	0,11
Réservé	1,01	0,74	0,60	0,48	0,39	0,24	0,14	0,06	0,03

(2) Nous rappelons que les tarifs ne comportent que des primes pures. Les caisses n'ayant pas de bénéfices à réaliser, et les dépenses administratives étant couvertes par une allocation forfaitaire fixée à l'art. 12 de la loi.

caisse d'assurance du montant des versements constatés sur la carte annuelle remise par lui lors de l'échange répondant à l'anniversaire de sa naissance survenu au cours de l'année.

Les versements constatés, soit sur les cartes échangées au cours d'une année d'âge de l'assuré (carte complémentaire), soit sur les cartes annuelles dont l'échange n'aurait pas eu lieu dans les délais, sont portés au crédit de l'assuré dans l'année où ces cartes parviennent à la caisse d'assurance.

Mais quel tarif appliquer ? Depuis l'article 126 du décret, la rente viagère correspondant aux versements opérés pour le compte d'un assuré entre deux anniversaires consécutifs de sa naissance, est calculée d'après les tarifs en vigueur aux dates auxquelles ces versements sont reçus par l'organisme d'assurance.

D'autre part, chaque liquidation est faite en négligeant ou en forçant, dans les sommes qui lui servent de base, les fractions de demi-décime, suivant que ces fractions sont inférieures ou non à 3 centimes.

Liquidation des retraites. — Il nous suffit à ce sujet de renvoyer au chapitre iv en rappelant que les arrérages sont dus à partir du premier jour du mois qui suit celui où l'assuré a atteint sa 65^e année.

Calcul des réserves mathématiques. — Les réserves mathématiques sont calculées chaque année au 31 décembre, d'après le tarif en vigueur pendant l'année.

Elles sont de deux sortes :

1^o Les réserves mathématiques pour rentes, qui correspondent aux opérations d'assurance en cas de vie ;

2° Les réserves mathématiques pour remboursement de capitaux réservés, qui correspondent aux opérations d'assurance en cas de décès.

Les réserves mathématiques pour rentes seront calculées à l'aide de barèmes différents, selon qu'il s'agira de rentes éventuelles ou de rentes acquises (1).

Les rentes acquises se divisent elles-mêmes en trois catégories :

1° Les rentes acquises normales, liquidées de 60 à 65 ans ;

2° Les rentes acquises anticipées, liquidées de 55 à 59 ans ;

3° Les rentes acquises d'invalidité, liquidées dans les conditions prévues par l'article 9 de la loi du 5 avril 1910.

Le calcul des réserves mathématiques s'effectue assez simplement.

Le montant des rentes inscrites au nom des assurés d'une même catégorie groupés par année de naissance (2), ainsi que celui des capitaux réservés constatés au compte des mêmes assurés, sont totalisés et les réserves mathématiques sont calculées sur les totaux obtenus à l'aide d'un même facteur.

(1) On entend par rentes éventuelles celles dont le titulaire ne bénéficiera qu'à un âge déterminé et par rentes acquises celles dont le titulaire bénéficie actuellement.

Pour le calcul des réserves mathématiques afférentes au remboursement des capitaux réservés, il n'y a pas lieu de s'occuper s'il s'agit d'une retraite acquise ou en cours d'acquisition. Le chiffre est obtenu à l'aide du même barème.

(2) Le classement par âge de leurs adhérents est imposé aux caisses.

Il suffit ensuite de récapituler les totaux partiels.

Détermination de l'actif et du passif des caisses d'assurance. — Les caisses admises à faire l'assurance par la loi des retraites ouvrières sont tenues d'établir, dans le premier semestre de chaque année, leur situation active et passive au 31 décembre de l'année précédente. Un arrêté interministériel du 18 juillet 1912 est venu déterminer les éléments de cette situation et leur mode de calcul.

Le montant de l'actif et du passif des caisses d'assurance est obtenu d'après les éléments suivants :

a) Résultats généraux au 31 décembre de chaque année des écritures proprement dites de la comptabilité financière d'assurance, tenues dans les conditions prévues par l'Instruction du 20 juin 1911 pour les sociétés et unions de sociétés de secours mutuels et les caisses de retraites de syndicats professionnels, par l'arrêté du 28 août 1911 pour les caisses départementales ou régionales et par les règlements spéciaux prévus par l'article 91 du Décret du 25 mars 1911 pour les caisses patronales et syndicales et les caisses des syndicats de garantie solidaire ;

b) Situations établies et évaluations effectuées en fin d'année et qui portent, comme *éléments d'actif*, sur :

1° Le montant des intérêts et revenus échus mais non encaissés au 31 décembre (1) ;

(1) Il est obtenu au moyen d'un dépouillement spécial des comptes figurant à la première partie du carnet des Capitaux employés.

2° Le capital des valeurs mobilières et immobilières d'après l'évaluation annuelle (1).

Et, comme *éléments de passif*, sur :

1° La réserve pour arrérages échus mais non touchés par les assurés retraités à la date du 31 décembre et pour capitaux réservés restant à rembourser, à la même date, aux ayants droit des assurés décédés (2) ;

2° Les réserves mathématiques diverses.

(1) Elle est faite d'après les règles suivantes :

1° Les valeurs mobilières sont évaluées au maximum d'après le cours au 31 décembre sans dépasser en aucun cas l'évaluation qui résulterait de la capitalisation des revenus au taux moyen déterminé dans le courant du premier trimestre de l'année précédente, conformément aux dispositions ci-dessus.

2° Les prêts hypothécaires, les prêts aux départements, communes, colonies ou pays de protectorats, établissements publics et chambres de commerce, sont évalués d'après les actes qui en font foi et en tenant compte, à chaque inventaire, des amortissements effectués ;

3° Les immeubles sont évalués au maximum, soit au prix d'achat, soit au prix de revient tel qu'il ressort des travaux de construction et d'amélioration, à l'exclusion des travaux d'entretien, de réparation ou de réfection. Lorsqu'il s'agit d'immeubles susceptibles de dépréciation, la valeur d'estimation est réduite de manière à tenir compte de l'amortissement.

En ce qui concerne les créances hypothécaires et les valeurs immobilières, la vérification des estimations pourra être effectuée à tout époque par voie d'expertise sur l'ordre du ministre du Travail qui prescrira, en conséquence, toute réduction correspondante de l'actif. Dans ce cas, il deviendrait indispensable de dresser à nouveau l'inventaire.

(2) Il n'est fait état dans la détermination de l'actif que des intérêts et des revenus échus et dans celle du passif que des arrérages échus à la date du 31 décembre à l'exclusion des intérêts et revenus ou des arrérages courus, mais non échus à la même date.

CHAPITRE VII

LE CONTRÔLE ET LA SURVEILLANCE DES CAISSES D'ASSURANCE

La nécessité d'une surveillance des caisses et d'un contrôle de leurs opérations ne paraît guère contestable. Tout en conservant le caractère d'établissements privés (et ce caractère a été contesté aux caisses départementales) ces institutions, à raison même des fonctions qu'elles remplissent et de la nature particulière des fonds qu'elles sont appelées à gérer ne sauraient s'administrer en toute indépendance. L'Etat qui impose des versements à certaines catégories d'individus, qui contribue largement au service de l'assurance-retraite se doit à lui-même et aux intéressés d'assurer une saine gestion des fonds qui sont confiés aux caisses, d'empêcher qu'ils soient détournés de leur destination, en un mot de remplir vis-à-vis des organismes d'assurance un rôle que l'absence de capacités et de loisirs de la part des intéressés rend nécessaire.

Et d'ailleurs, il serait illusoire de poser des règles de

comptabilité pour les caisses, de déterminer d'une façon précise l'emploi de leurs capitaux si l'on ne s'assurait par la suite de l'exécution de ces prescriptions. Aussi bien l'utilité d'un contrôle sur ces établissements n'a pas été niée, seuls son étendue et son mode d'exercice ont pu donner lieu à des divergences de vues.

Le contrôle à l'égard des caisses porte sur toutes les opérations d'assurance faites en vertu de la loi des retraites ouvrières.

A ce point de vue les opérations d'assurance se divisent en trois catégories bien distinctes :

1^o Les opérations financières régies par l'Instruction du 20 juin 1911, pour les caisses mutualistes et syndicales professionnelles, par le Décret du 24 août 1911 pour les caisses départementales et régionales et les règlements spéciaux à chaque caisse pour les caisses patronales (1).

2^o Les opérations techniques telles qu'elles ont été définies et décrites (2) et qui sont régies par l'Instruction ministérielle du 19 juillet 1912 ;

3^o Les opérations régies par l'arrêté interministériel du 18 juillet 1912, et qui comprennent le calcul du taux moyen d'intérêt des placements et la détermination de l'actif et du passif des caisses d'assurance.

En principe, les opérations financières sont placées sous

(1) Pratiquement, ces règlements consacrent, sauf quelques particularités sans importance, les règles de l'Instruction du 20 juin. Cf. chapitre vi.

(2) Cf. chapitre vi.

le contrôle des inspecteurs des finances, du receveur central de la Seine, des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers des finances.

Les opérations techniques, au contraire, relèvent, quant au contrôle, du ministère du Travail et l'exercice sur place en est confiée aux contrôleurs des retraites ouvrières et paysannes.

Quant aux opérations régies par l'arrêté interministériel du 18 juillet 1912, elles constituent le lien entre la comptabilité financière et la comptabilité technique et, à ce titre, elles sont soumises à la fois au contrôle financier et au contrôle technique.

Malgré ces distinctions, les agents vérificateurs, qu'ils appartiennent au ministère des Finances ou au ministère du Travail, peuvent toujours, s'ils le jugent utile, porter leurs investigations sur l'ensemble du service des caisses d'assurance, embrassant la comptabilité financière et la comptabilité technique (1).

Le contrôle technique est exercé sur pièces dans les bureaux du ministère du Travail par l'examen des documents que les caisses adressent à cet effet (2) et sur place par les contrôleurs des retraites ouvrières (3).

Les bases du contrôle financier ont été posées par le

(1) Instruction du 19 juillet 1912, art. 2, *in fine*.

(2) Citons à titre d'exemples l'état de mortalité prévu par l'art. 133 du Décret du 25 mars 1911, l'état des réserves mathématiques, l'inventaire annuel.

(3) Il a été créé 4 emplois de contrôleurs par Décret du mois d'avril 1911.

chapitre IV du titre IV du règlement d'administration publique du 25 mars 1911. En exécution de l'article 99 de ce décret, les règles de détail en ont été précisées par les arrêtés interministériels des 11 août 1911 et 16 mars 1912. En voici les principales dispositions :

Et d'abord, toutes les caisses énumérées à l'article 14 de la loi à l'exception toutefois de la Caisse nationale des retraites dont la gestion continue à être assurée dans les conditions prévues par la loi du 20 juillet 1886 y sont soumises : l'article 99 du Décret du 25 mars 1911 en donne d'ailleurs l'énumération. Ce sont : les sociétés et unions de sociétés de secours mutuels agréés pour le service des retraites, les caisses départementales ou régionales de retraites, les caisses de retraites de syndicats professionnels, enfin les caisses patronales. Pour ces dernières peu importe leurs modalités ou leur origine : patronale proprement dite, syndicale, de syndicat de garantie solidaire, sociétés anonymes ; peu importe qu'elles aient été créées antérieurement à la loi des retraites ou ne fonctionnent que depuis son application ; enfin leur mode d'organisation est indifférent. Qu'elles fassent l'assurance ou se contentent de servir d'intermédiaire entre leurs affiliés et la Caisse nationale des retraites, elles subissent le contrôle des agents des finances, sauf les particularités nécessitées par le fonctionnement.

Les succursales que les caisses peuvent avoir sont soumises au même contrôle que les caisses elles-mêmes. A ce point de vue les sociétés ou sections de sociétés de secours mutuels qui, par application de l'article 26 de l'Instruction

du 20 juin 1911, se sont chargées de payer les arrérages de retraites pour le compte de l'union dont elles font partie, sont assimilées à des succursales. Toutefois les vérifications ne portent que sur les opérations afférentes aux paiements d'arrérages.

Le contrôle appartient à l'inspection générale des Finances et aux comptables supérieurs du Trésor, c'est-à-dire le receveur central de la Seine, les trésoriers payeurs généraux et les receveurs des finances. En principe, les receveurs des finances agissent dans leur arrondissement et les trésoriers généraux dans l'arrondissement chef-lieu. Cependant les trésoriers généraux ont la faculté de vérifier par eux-mêmes les caisses d'assurance situées dans les arrondissements de sous-préfectures. Les succursales des caisses d'assurance, sous quelque nom qu'elles soient désignées, sont toujours placées sous le contrôle permanent du même receveur des finances que la caisse dont elles relèvent, même si elles sont situées dans un autre arrondissement ou un autre département ; toutefois, lorsque la situation éloignée de la succursale le commande, les vérifications sur place peuvent être confiées au receveur des finances de l'arrondissement où est située la succursale.

Le contrôle financier s'exerce de deux façons qui viennent se juxtaposer et se compléter :

1° Par la surveillance permanente des comptables supérieurs qui comporte l'examen dans leurs bureaux des documents que leur transmettent les caisses d'assurance

et de ceux qui sont adressés à ces caisses par leur intermédiaire ;

2° Par la vérification sur place par ces agents et par l'inspection générale des finances de la caisse du portefeuille et des écritures (1), ainsi que par le rapprochement des cartes annuelles des assurés avec les comptes individuels et les autres éléments de comptabilité.

Les documents adressés par les caisses aux receveurs des finances et ceux qui sont transmis aux caisses par l'intermédiaire de ces agents, sont très nombreux. Ils ont été expressément prévus par les décrets, arrêtés et instructions qui ont déterminé les règles de comptabilité (2). L'arrêté

(1) Les vérifications effectuées au siège des sociétés et unions de sociétés de secours mutuels et des caisses de retraites de syndicats professionnels ne portent que sur la comptabilité d'assurance, à l'exclusion de la comptabilité générale de l'établissement.

La caisse et le portefeuille du service d'assurance seront seuls présentés aux agents vérificateurs qui n'ont pas à s'immiscer dans les opérations autres que celles exécutées par application de la loi du 5 avril 1910 (Art. 9 de l'arrêté du 11 août 1911).

(2) Nous rappelons que la Caisse des dépôts est le banquier des Caisses (Cf. chap. v) et que les comptables supérieurs du Trésor (sauf à Paris) étant les proposés de cette Caisse, tous les avis de crédit ou de débit du compte courant passent par leur intermédiaire. De même toute communication entre les Caisses et le ministre des finances passe par les receveurs des finances. C'est ainsi que ces agents transmettent le budget et le compte du service administratif pour les caisses départementales.

D'autre part, les caisses adressent chaque trimestre au comptable chargé du contrôle un relevé général des écritures, sans préjudice de la même formalité lors de chaque vérification (art. 8, Ins. 20 Juin 1914). Enfin les carnets et registres qui constituent la base des écritures sont visés par le receveur des finances (registre à souches des recettes en numéraire, livre journal, carnet des relevés généraux des écritures, registre des comptes individuels des assurés, carnet à souche des extraits d'inscriptions de retraite).

du 11 août 1911 sur le contrôle financier des caisses en énumère lui-même plusieurs dans son article 5 (1). A l'examen de ces documents, les agents des finances peuvent se rendre compte si les caisses observent les dispositions réglementaires ; ils peuvent, en même temps, tenir les principaux éléments de comptabilité des caisses, ce qui leur permettra, le jour de la vérification sur place, de constater la concordance des documents transmis avec les écritures de la caisse.

Les agents de la vérification (2) procèdent, toutes les fois qu'ils le jugent à propos (3), à l'exécution de leur

(1) Ce sont des avis faisant connaître :

1° La date, le montant et l'origine de toute recette en numéraire qui ne présenterait pas un caractère permanent et périodique ;

2° La date, le montant et les modalités des dons et legs dont l'institution viendrait à bénéficier ;

3° Les décisions prises en vue des emplois de capitaux à faire directement par la caisse d'assurance ;

4° Les décisions prises en vue de la réalisation des capitaux dont les titres sont conservés par la caisse d'assurance.

Ces différents avis sont expédiés dans le délai maximum de huit jours à compter soit de la constatation de la recette au registre à souche, soit de l'époque où la caisse d'assurance a eu connaissance des dons et legs et sans attendre que le montant en ait été encaissé, soit de la date des décisions d'emploi ou de réalisation de capitaux.

(2) Ce sont, les inspecteurs des finances mis à part, le receveur des finances de chaque arrondissement. Toutefois, les Trésoriers généraux ont la faculté de vérifier par eux-mêmes les caisses d'assurance situées dans les arrondissements de sous-préfecture. (Arrêté du 11 août 1911, art. 6.

(3) L'article 100 du Décret du 25 mars 1911 prescrit au moins une vérification annuelle par les comptables supérieurs. Toutefois, cette prescription ne s'applique pas aux Institutions patronales de retraites qui n'étant pas des caisses de gestion, ne possèdent pas à proprement parler, de comptabilité d'assurance. Les agents vérificateurs ont

mandat (1). Les comptables supérieurs, ainsi que les inspecteurs des finances doivent, lors de leurs opérations sur place et immédiatement avant d'y procéder, en donner avis au président du comité de direction ou du conseil d'administration de la caisse d'assurance, afin qu'il puisse y assister ou s'y faire représenter (2).

De leur côté, les agents des caisses d'assurance sont tenus de prêter leur concours à ces vérifications, de présenter leurs fonds et valeurs aux agents vérificateurs et de leur communiquer tous livres, registres, documents et pièces justificatives utiles à la vérification.

Dès qu'une vérification est commencée, les employés de la caisse d'assurance doivent, sauf les dimanches et jours fériés, rester à la disposition des agents vérificateurs tous les jours, de 8 heures du matin à 6 heures du soir.

En cas de déficit ou d'irrégularités graves, l'agent de

toute latitude pour apprécier selon les circonstances s'ils doivent borner leur contrôle aux rapprochements à effectuer dans leurs bureaux. (Cf. ci-après) ou s'il y a intérêt à opérer en outre des vérifications sur place plus ou moins rapprochées.

(1) La vérification réglementaire annuelle est nécessairement effectuée par le chef de service qui ne peut se faire suppléer par son fondé de pouvoirs qu'en vertu d'une autorisation expresse de la Direction générale de la Comptabilité publique (Circul. du 15 nov. 1911). Les autres vérifications peuvent être faites par les fondés de pouvoirs des agents vérificateurs et même dans le département de la Seine, à défaut de fondé de pouvoir par les vérificateurs attachés à la recette centrale (arrêté du 20 août 1911, art. 6).

(2) La circulaire du 15 nov. 1911 de la comptabilité publique recommande aux premiers d'éviter « tout avis prématuré susceptible d'enlever à l'opération le caractère d'imprévu nécessaire pour en assurer l'efficacité ».

contrôle informe sans délai le président du comité de direction ou du conseil d'administration qui avise d'urgence aux mesures à prendre et qui rend compte immédiatement de ces mesures à l'agent du contrôle (1).

La vérification sur place donne lieu à la rédaction d'un procès-verbal détaillé qui est communiqué au comptable vérifié et au représentant légal de la caisse d'assurance pour leur permettre de présenter leurs observations. Un résumé de ce procès-verbal est transmis, en double expédition, par la voie hiérarchique, à la Direction générale de la Comptabilité publique, dans le mois qui suit la vérification. L'une des expéditions est transmise au ministre du Travail, par les soins du ministre des Finances (2).

Le contrôle des écritures et de la caisse peut être accompagné « d'un appel partiel ou total des cartes des assurés », dit le Décret du 25 mars 1911. Par là, il faut entendre, ainsi que le précise l'arrêté du 11 août 1911, le rapprochement des cartes des assurés, avec les comptes individuels tenus par la caisse. Nous savons (3) que, d'une façon générale, les cartes annuelles lors de leur expiration sont trans-

(1) Si la constatation du déficit ou des irrégularités émane d'un inspecteur des finances, elle est par lui notifiée au receveur des finances du siège de l'établissement en même temps qu'au président du comité ou du conseil d'administration et ce dernier rend compte des mesures qu'il a prises audit receveur des finances.

(2) S'il s'agit d'une vérification par l'inspection générale des finances, le rapport est également communiqué au comptable, vérifié, et au représentant légal de la Caisse. Le ministre des Finances le transmet ensuite au ministre du Travail et se concerte avec lui sur les suites à lui donner.

(3) Cf. II^e part., chap. III.

mises aux caisses par l'intermédiaire des mairies et des préfectures. D'autre part, les organismes d'assurance ne peuvent les détruire qu'en observant les règles y relatives (1). De là, pour les agents vérificateurs, toutes facilités pour procéder au rapprochement des cartes et des comptes.

Toutefois, les cartes des affiliés à une institution patronale de retraites ne sont pas transmises lors de l'échange à ladite institution (2). Elles sont, au contraire, adressées au receveur des finances. Ce dernier peut les rapprocher des états qui lui sont transmis par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Le rapprochement se fait ici dans les bureaux de la recette au lieu de se faire sur place.

Un contrôle, pour être efficace, doit être susceptible d'être suivi de sanctions. Il en est ainsi vis-à-vis des caisses d'assurance. Les articles 54 et 93 du Décret du 25 mars 1911, suivant qu'il s'agit de caisses mutualistes ou patronales, ont, en effet, prévu que l'agrément ou l'autorisation qui leur étaient donnés, pourraient leur être retirés pour infractions commises aux règles de la comptabilité ou autres irrégularités commises dans la gestion du service des retraites. De même, l'article 79 envisage la dissolution du comité de direction des caisses départementales pour des

(1) Cf. II^e part., ch. vi.

(2) Cette transmission n'a pas de raison d'être. En effet, les versements ouvriers ou patronaux ne peuvent dans ce cas, sous aucun prétexte, faire l'objet de l'apposition de timbres retraite sur les cartes. Elles ne peuvent donc pas donner lieu à l'attribution au profit de la Caisse d'une partie du « fonds spécial ».

motifs semblables. Les sanctions sont, d'ailleurs, accompagnées de formes que nous avons constatées (1).

Dans l'étude qui précède nous avons rencontré à chaque pas l'intention manifeste de la part de l'administration de conserver, suivant les vues du législateur, le caractère privé des caisses d'assurance, de ne les soumettre à une surveillance et à un contrôle que dans la mesure strictement nécessaire pour ménager leur indépendance. Aussi dans une circulaire relative à l'application du contrôle financier des caisses d'assurance (2), le directeur général de la comptabilité publique a aussi rappelé aux agents du contrôle que « les caisses d'assurance sont des établissements privés placés non point sous l'autorité de l'administration, mais seulement sous sa surveillance et que, par suite de cette particularité, les observations faites à la suite des opérations de vérification ne doivent pas présenter le même caractère impératif que celles qu'ils adressent aux comptables subordonnés ».

(1) Cf. 1^{re} partie. Organisation administrative des caisses.

(2) Circul. du 15 nov. 1911, n° 2004.

CONCLUSION

L'étude de l'organisation et surtout du fonctionnement des caisses d'assurance nous a mis en présence des questions de principe les plus importantes que soulève la réalisation d'une assurance ouvrière. Nous avons dès lors envisagé et apprécié les solutions que comportent généralement la théorie et la pratique. Il nous faut maintenant porter un jugement d'ensemble sur l'œuvre du législateur de 1910. C'est là une tâche ardue, délicate et quelque peu hâtive. La loi des retraites ouvrières n'a pas encore trois années d'existence et sa mise en application remonte à dix huit mois à peine. D'autre part, critiquée dans son principe et surtout dans sa réalité, elle a fait l'objet de discussions toujours vives, quelquefois passionnées, tant au Parlement que dans l'opinion publique. Et c'est à peine si l'on commence à l'examiner avec impartialité plutôt que de la discréditer sans examen.

Pour nous qui avons pu l'étudier sans parti pris, suivre pas à pas sa mise en œuvre et surtout recueillir des jugements impartiaux de la bouche d'hommes compétents, nous éprouvons quelque admiration pour l'œuvre considérable édifiée par le législateur et le Conseil d'Etat.

Le premier a eu le mérite incontestable de résoudre une question qui était devenue urgente parce que retardée. La solution a-t-elle été heureuse ? Les critiques qui ont précédé ou suivi le vote de la loi pourraient en faire douter. En réalité, beaucoup émanaient d'ignorants ou de malintentionnés. D'autre part, sur deux points importants : l'âge de la retraite et le montant de l'allocation viagère de l'Etat, la loi du 27 février 1912 est venue donner satisfaction à l'opinion publique.

Faut-il en conclure que la loi des retraites ouvrières soit une œuvre parfaite, un mécanisme parfaitement réglé qui fonctionne sans chocs ni heurts. Les premières difficultés d'application n'y autorisent pas. Au surplus le gouvernement a bien compris que les rouages en étaient quelque peu compliqués puisqu'il a déposé un projet de loi pour en simplifier le fonctionnement ; aussi bien, il est inévitable qu'une mesure qui intéresse dix-huit millions d'individus, qui combat des habitudes d'imprévoyance ou du moins de négligence ne suscite la mauvaise humeur des intéressés eux-mêmes. L'exemple de l'Allemagne où malgré les qualités de docilité de la race, une loi moins vaste que la nôtre a mis plus de dix ans à s'introduire dans les mœurs en est une preuve irréfutable.

Mais, si l'on met à part, certains détails défectueux d'organisation que l'expérience a déjà révélés les principes directeurs de la loi des retraites ouvrières, nous apparaissent d'un heureux choix. Peut-on, par exemple, réaliser efficacement une assurance ouvrière sans l'obligation ? Le

principe de la triple contribution peut-il être sérieusement discuté ? La suppression de la contribution ouvrière n'aurait-elle pas pour résultat d'enlever à la loi de 1910 son caractère de prévoyance pour en faire une œuvre d'assistance déguisée contraire à l'indépendance et à la dignité de l'ouvrier. Au point de vue financier qui nous occupe plus particulièrement, la loi de 1910 repose sur la capitalisation. Nous n'avons pas caché nos préférences pour ce système qui donne toute sécurité aux travailleurs en même temps qu'il permet toutes modifications ultérieures au cas où l'évolution des mœurs révélerait l'opportunité de changer les modes de prévoyance sociale. Il est toutefois à regretter que le législateur n'ait pas atténué les inconvénients de ce système en élargissant le champ du placement des capitaux. L'expérience fera sans doute le nécessaire.

En ce qui concerne les organismes d'assurance, la consécration du principe de la multiplicité et de la diversité des caisses a permis de réaliser « la liberté dans l'obligation », sans porter atteinte à la solidité financière de ces établissements. En effet, l'ensemble des garanties qui leur sont demandées pour l'autorisation, le cadre délimité dans lequel ils doivent fonctionner suivant des règles bien précises, autorise à bien augurer de leur avenir.

En résumé, quoiqu'il advienne, quelles que soient les modalités que l'expérience dénoncera comme défectueuses, nous pensons que les bases essentielles de la loi des retraites ouvrières sont appelées à rester debout. Nous ne pourrions mieux faire pour la caractériser que de reprendre l'expres-

sion de M. Jay : « C'est une construction honnête dans laquelle le législateur n'a rien voulu sacrifier à la popularité » (1).

Elle constitue une nouvelle étape des luttes de notre société moderne contre les misères humaines ; elle est une nouvelle maille de la chaîne complexe des institutions de prévoyance sociale à laquelle l'assurance contre l'invalidité viendra bientôt ajouter un nouveau chaînon.

(1) Cours professé à la Faculté de Droit de Paris. — Année scolaire 1909-1910.

Vu : Le Président.

RAOUL JAY.

Vu , le Doyen :

P. CAUWES.

Vu et permis d'imprimer,

Le vice-recteur de l'Académie de Paris.

Pour le vice-recteur,

l'Inspecteur de l'Académie,

ISTRIA.

BIBLIOGRAPHIE

A. — JOURNAUX OFFICIELS

- 1^o Journaux officiels concernant le vote de la loi du 5 avril 1910 à la Chambre et au Sénat (1).
- 2^o Journaux officiels concernant le vote du Budget du ministère du Travail (Retraites ouvrières, exercice 1911) (2).
- 3^o Journaux officiels portant compte rendu des interpellations sur l'application de la loi des retraites ouvrières (3).
- 4^o Journaux officiels concernant la discussion du projet de loi portant modification de la loi du 5 avril 1910 (4).

(1) Chambre : 1905. — 6-7-11-12 juillet ; 8-9-10-15-16-17-22-23-24-29-30 novembre ; 1-6-7-8-13-14-15 décembre.

Chambre : 1906. — 19-24-25-26-31 janvier ; 1^{er}-2-7-8-9-14-15-16-21-22-23-24 février ;

Chambre : 1910. — 1^{er} février ; 27-31 mars.

Sénat : 1909. — 6-10-12-13-17-19-20-26 novembre ; 1-3-4-8-10-11-15-17-18-19-22-30 décembre ;

Sénat : 1910. — 15-18-19-21-22-26-27-29 janvier ; 2-4-5-11-12-13 février ; 8-9-10-13-15-16-17-20-22-23 mars.

(2) Chambre des députés, débats, 25-27-28 janvier 1911. Sénat, 22 février.

(3) Sénat, 31 mai, 2 et 3 juin 1911. Chambre, 9-10-13-14-16 juin 1911.

(4) Chambre, 16-17-20-22 décembre 1911, 27 février 1912. Sénat, 3-22-23-24-25 février 1912.

B. — DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

- 1^o *Rapport Guieysse*, au nom de la Commission du Travail, *Chambre*, 1893, n^o 2576.
- 2^o *Rapport Audiffred*, au nom de la Commission d'Assurance et de prévoyance sociales, 1896, *Chambre*, n^o 2185.
- 3^o *Rapport Guieysse*, au nom de la Commission d'Assurance et de prévoyance sociales, 9 mars 1900, *Chambre*, 1502.
- 4^o *Rapport Guieysse*, au nom de la Commission d'Assurance et de Prévoyance sociales, 22 novembre 1904, *Chambre*, n^o 2083 et ses sept annexes.
- 5^o *Rapport Cuvinot*, au nom de la Commission spéciale du Sénat, 2 avril 1909, n^o 104 (ses 4 parties). Ses *Annexes*. 3 *Rapports supplémentaires*, n^{os} 274-73-83.
- 6^o Avis présenté par M. F. Dreyfus au nom de la Commission des Finances sur la proposition de loi adoptée par le Chambre sur les retraites ouvrières, *Sénat*, 26 novembre 1909, n^o 253.
- 7^o *Rapport L. Puech*, 23 mars 1910, *Chambre*, n^o 3273.
- 8^o *Rapport Chéron*, sur le budget du ministère du Travail, 12 janvier 1911, n^o 662.
- 9^o *Rapport* sur les crédits additionnels au budget du ministère du Travail, *Sénat*, 9 fév. 1911, n^o 36.
- 10^o *Rapport Métin*. (et supplément) sur le projet de loi portant modification de la loi du 5 avril 1910, *Chambre*, 14 nov. 1911, n^o 1340, et 7 décembre 1911, n^o 1447.
- 11^o *Rapport Girard*, Budget général, exercice 1912. Ministère du Travail, 19 janv. 1912, n^o 12.
- 12^o Avis présenté par M. A. Gervais sur les articles 72-81 du projet de loi de finances. Exercice 1912. 21 février 1912, *Sénat*, n^o 68.
- 13^o *Rapport Morel* sur le budget du Min. du Travail 1912. *Chambre* 1912, n^o 1448.
- 14^o *Rapport Cuvinot* sur le projet port. modif. à la loi du 5 avril 1910, 1912, n^o 62.
- 15^o *Rapport R. Peret*, sur le budget du Ministère du Travail. Exercice 1913. 30 mars 1912. *Chambre*, n^o 1886.
- 16^o *Rapport Chéron*, sur le budget général de l'exercice 1913. 30 mars 1912. *Chambre*, n^o 1896.

17° Projet de loi portant modifications de la loi des 5 avril 1910, — 27 février 1912. *Chambre des députés*, 24 juin 1912, n° 2039.

C — TEXTES ET DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Retraites ouvrières :

Loi du 5 avril 1910 modifiée par la loi du 27 février 1912.

Décret du 25 mars 1911, modifié par le décret du 6 août 1912.

Décret du 24 août 1911, concernant la comptabilité financière des Caisses départementales et régionales.

Arrêté du 13 avril 1911, relatif à la création de types de timbres retraite.

Arrêté du 1^{er} juillet 1911, déterminant les groupements des professions visées à l'art. 83, D. 25 mars 1911.

Arrêté inter-ministériel du 11 août 1911, relatif au contrôle financier des Caisses d'assurance.

Arrêté inter-ministériel du 28 août 1911, concernant la comptabilité des caisses départementales et régionales.

Arrêté inter-ministériel du 16 mai 1912, concernant le contrôle des Caisses patronales d'assurance.

Instruction du 20 juin 1911, concernant la Comptabilité financière des Caisses mutualistes et syndicales professionnelles.

Arrêté inter-ministériel du 9 août 1912, portant modifications et additions à l'instruction du 20 juin 1911.

Arrêté inter-ministériel du 18 juillet et instruction du 19 juillet sur la Comptabilité technique d'assurance.

Arrêté inter-ministériel du 6 août 1912, concernant les titres à produire pour justifier du nombre d'enfants élevés jusqu'à 16 ans.

Arrêté inter-ministériel du 7 août 1912 (Titre spécial d'allocation viagère ou de bonification).

Arrêté inter-ministériel du 8 août 1912 (Revision des pensions liquidées).

Circulaires du Ministère du Travail (Direction des retraites ouvrières).

Circulaires de la Direction générale de la Comptabilité publique. (Bureau des Retraites ouvrières).

Note sur l'application de la loi des retraites (Ministère du Travail, 19 juin 1912).

Institutions de Prévoyance :

Loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels.

Lois du 20 juillet 1886, 31 décembre 1895 et décret du 28 décembre 1886 sur la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Loi du 27 décembre 1895 et décret du 14 octobre 1897, concernant les caisses patronales de retraites.

Loi du 1^{er} avril 1898 sur les sociétés de secours mutuels.]

D. — TRAITÉS GÉNÉRAUX OU SPÉCIAUX

Dalloz. — *Pandectes françaises* (Caisses de secours).

Aucoc. — *Conférences sur le droit administratif*.

Planiol. *Droit civil* (*Traité élémentaire*);

Bellom. — *Les lois d'assurance ouvrière à l'étranger* (Assurance contre l'invalidité).

Dalloz. — *Traité des retraites ouvrières*.

Goineau et Risser. — *Manuel formulaire pratique et usuel des retraites ouvrières*.

Lange. — *Les retraites ouvrières et paysannes*.

Pinot et Comolet-Tirman. — *Traité des retraites ouvrières*.

Pothémont. — *La législation des retraites ouvrières et paysannes*.

Risser. — *Mécanisme historique actuariel et financier de la loi des retraites ouvrières*.

Salaün. — *Les retraites ouvrières et paysannes*.

Périodiques :

*Le Correspondant de l'office national des retraites ouvrières, du «*Matin*».*

La Revue pratique des retraites ouvrières (L^{re} Berger Levrault).

La Revue philanthropique.

La semaine mutualiste du Matin.

TABLE DES MATIERES

Introduction	1
Chapitre préliminaire. — Notions générales sur l'organisation des organismes assureurs dans une assurance-retraite pour la classe ouvrière. — La question devant les faits. — Le système de la loi française	11
PREMIÈRE PARTIE. — Organisation administrative des caisses.....	29
Chapitre Premier. — La caisse nationale.....	29
Chapitre II. — Les caisses départementales et régionales.	34
Chapitre III. — Les sociétés et unions de sociétés de secours mutuels	53
Chapitre IV. — Les caisses de retraites des syndicats professionnels	67
Chapitre V. — Les caisses patronales.....	71
DEUXIÈME PARTIE. — Organisation financière et fonctionnement des caisses	95
Chapitre Premier. — Des deux modes d'une assurance-retraite au profit de la classe ouvrière : Capitalisation et répartition. — Etude théorique et historique. — La législation positive française.....	97
Chapitre II. — Les divers éléments constitutifs de la retraite	111
Chapitre III. — Le service des recettes.....	157
Chapitre IV. — Les avantages accordés aux bénéficiaires de la loi des retraites ouvrières. — Le service des dépenses	167

Chapitre V. — La gestion financière des caisses : Rôle de la Caisse des dépôts et consignations. — Le place- ment des fonds.....	207
Chapitre VI. — La comptabilité d'assurance des caisses.....	226
Chapitre VII. — Le contrôle et la surveillance des caisses.....	250
Conclusion	261
Bibliographie.....	265

SAINT-AMAND (CHER). — IMPRIMERIE BUSSIÈRE.
